

Hans-Joachim Spanger

Die Wiederkehr des Staates

**Staatszerfall als wissenschaftliches und
entwicklungspolitisches Problem**

HSFK-Report 1/2002



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse des Autors:

HSFK · Leimenrode 29 · 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 · Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: spanger@hsfk.de · Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN: 3-933293-56-1

€6,-

Zusammenfassung

Afghanistan hat in das Zentrum der Weltöffentlichkeit gerückt, was lange Zeit verdrängt und verleugnet worden war: Das Scheitern und der Zerfall von Staaten stellen keineswegs nur Phänomene dar, die seit den neunziger Jahren zwar vermehrt auftreten, gleichwohl in ihren Wirkungen auf die Dritte Welt begrenzt bleiben. Dafür standen Fälle wie Somalia, Sierra Leone oder auch das ehemalige Zaire. Vielmehr sind diese „schwarzen Löcher der Ordnungslosigkeit, der Unterentwicklung und der Verzweiflung“, wie sie Außenminister Fischer genannt hat, mit dem 11. September zu einem herausragenden weltpolitischen Problem und zu einem Menetekel der neuen transnationalen Gewalt geworden.

Dass diesem Problem nicht nur mit militärischer Gewalt begegnet werden kann, liegt auf der Hand. Vielmehr stellt das Scheitern von Staaten eine entwicklungspolitische Herausforderung erster Güte dar. Darüber hinaus wirft es die sehr grundsätzliche Frage auf, ob in der Dritten Welt, wo die staatlichen Gebilde besondere Schwächen aufweisen, Staaten überhaupt die geeignete Organisationsform menschlichen Zusammenlebens darstellen. Mehr noch ist zu fragen, ob das internationale System der Staaten nicht bereits seinen historischen Zenith überschritten hat. Auch diese Fragen sind keineswegs nur theoretischer Natur, denn ihre Beantwortung entscheidet darüber, ob zerfallene Staaten wieder zusammengefügt oder ob auf solche Anstrengungen verzichtet werden soll, da sie lediglich einen neuerlichen Zerfallsprozess einleiten würden.

Die Diskussion über Staatsversagen und -zerfall auch in ihren aktuellen Varianten hat schon geraume Zeit vor dem 11. September begonnen und – wie bei einem so kontroversen Gegenstand wie dem Staat wenig verwunderlich – zu keinem übereinstimmenden Ergebnis geführt. Weitgehend Konsens besteht lediglich darin, dass der Krieg als geschichtsmächtige Kraft der Schöpfung und Vernichtung von Staaten hier lediglich eine, wenngleich allzu oft singular abscheuliche Begleiterscheinung darstellt. Im Unterschied dazu verkörpert der Staatszerfall eine „long term degenerative disease“, wie William Zartman den Prozess der Auszehrung und sinkenden Leistungsfähigkeit staatlicher Institutionen bis hin zu ihrem Kollaps treffend charakterisiert hat.

Weit weniger Konsens herrscht bei der Beurteilung der Gründe und damit auch der Konsequenzen. Zweifellos wirft die Adaptation des in Jahrhunderten europäischer Geschichte gewachsenen wie erkämpften Staatsmodells in der Dritten Welt und zumal in Afrika mit seiner nur rudimentären Tradition indigener Staatsbildung Probleme auf. Ob, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Form sich die Gesellschaften dort die via Kolonialismus importierte Institution des Staates zu eignem machen können, wird dagegen höchst unterschiedlich beurteilt. Hier teilen sich die Positionen grob danach, ob in der Tradition von Thomas Hobbes und damit etatistisch-universalistisch gedacht und argumentiert wird oder in der Tradition von Jean Jacques Rousseau, der hier für jene Perspektiven steht, die den Akzent auf die freie Entfaltung gesellschaftlicher Partikularismen legen. Dabei stehen beide Positionen in der Begründungspflicht: Erstere muss darlegen, wie sie künftig die Usurpation und den verbreiteten Missbrauch des staatlichen Gewaltmonopols für partikulare Interessen verhindern will und letztere, wie sie sich den – historisch immerhin präzedenzlosen gewaltfreien Ausgleich solcher gesellschaftlicher Partikularismen ohne zentrale Autorität denkt.

In den meisten Fällen eines fortgeschrittenen Staatszerfalls ist eine externe Intervention kaum zu umgehen, da sich anders weder der Zerfallsprozess noch die regelmäßig auftretenden Gewaltexzesse stoppen lassen. Art, Umfang und Dauer einer solchen Intervention, die zumeist auch eine militärische Komponente einschließen muss, entscheiden die konkreten Bedingungen des Einzelfalls. Doch sind weder die internationale Gemeinschaft

noch die klassischen Ordnungsmächte politisch bereit und materiell in der Lage, aus solchen Kriseneinsätzen dauerhafte Protektorate – und damit einen neuen Kolonialismus – entstehen zu lassen. Nachhaltige Lösungen erfordern daher *ownership* aufseiten der örtlichen Bevölkerungen. Das lässt sich am ehesten mobilisieren, wenn an den zumeist einzig funktionierenden Strukturen der Selbstverwaltung im lokalen und regionalen Bereich angeknüpft wird. Diese national zu vernetzen und sukzessive in einer zentralen Autorität zusammenzuführen, wäre eine verdienstvolle Aufgabe der längerfristig engagierten Entwicklungszusammenarbeit.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung: Die neue Aktualität eines alten Problems	1
2. State Failure – eine umstrittene Kategorie	4
3. Anatomie eines Phänomens: Von der Staatsbildung zum Staatszerfall	9
4. Staatszerfall und die Raison d'être des Staates	17
5. Staatszerfall – Externe Therapie oder indigene Agnostik?	23

1. Einleitung: Die neue Aktualität eines alten Problems

Folgt man in diesen Wochen und Monaten der öffentlichen Debatte, so könnte der Eindruck entstehen, als markiere der 11. September des Jahres 2001 eine ähnlich tiefgreifende Zäsur wie der Zerfall des einst real existierenden Sozialismus und mit ihm das Ende des Kalten Krieges. Nichts sei mehr so wie zuvor, lautet die (ein)gängige politische Formel, die sich als dramatisierende Beschwörung allerdings umgekehrt proportional zur argumentativen Überzeugungskraft verhält. Tatsächlich ist einstweilen alles wie zuvor. Dramatisch verändert haben sich nur die Perspektiven, mit denen die Realität in den Blick genommen wird – doch kann natürlich auch Perzeptionen eine geschichtsmächtige verändernde Kraft zuwachsen.

Der Staat ist nachgerade paradigmatisch für diesen Wandel. Kurz zuvor noch als obsoletes, Ressourcen verschlingendes, wie Renteneinkommen garantierendes Relikt auf dem Altar der Globalisierung geopfert oder im Klientelismus der Dritten Welt beerdigt, feiert er auf eigentümliche Weise Wiederauferstehung. Plötzlich werden die „schwarzen Löcher der Ordnungslosigkeit, der Unterentwicklung und der Verzweiflung“, in denen zahlreiche Staaten der Dritten Welt in den letzten Jahren versunken sind, zu einem weltpolitischen Problem, steigt aus ihnen doch jene transnationale Gewalt hervor, die zur militärischen Herausforderung des neuen Millenniums zu werden droht.¹ Und plötzlich wird die Globalisierung, die getreu neoklassischer Programmatik den Staat bereits nicht minder transnational ausmanövriert sah, von staatlichen Konjunkturprogrammen ebenso eingefangen wie von der Einsicht, Sicherheit nicht allein nach marktwirtschaftlichen Kosten- und Nutzenkalkülen organisieren zu können.²

Dass Staaten versagen, hat in der Vergangenheit nicht übermäßig beunruhigt, zumal dann, wenn es sich um die klassischen interventionistischen Entwicklungsstaaten der Dritten Welt handelte. Deren Bemühungen um gesellschaftliche Modernisierung und gesteuerte Wirtschaftsentwicklung wurden letztmals in der Asienkrise 1997/98 beerdigt – unter großem Beifall jener Vertreter der nördlichen Hemisphäre, denen die Umlaufgeschwindigkeit des Kapitals zum Lebenselixier geworden ist.³ Anders verhält es sich beim Staatszerfall oder auch *state failure*, wie das vollständige Scheitern von Staaten eingedenk der im angelsächsischen Sprachraum weiter fortgeschrittenen Diskussion bisweilen auch in Deutschland genannt wird. Hier ist die Institution des Staates den politischen Konvulsionen der Gesellschaft zum Opfer gefallen und hat schlicht aufgehört zu existieren. Auch dieses Phänomen tritt seit einigen Jahren konzentriert in der Dritten Welt auf, wobei allerdings erst die Kollateralschäden des afghanischen Bürgerkriegs die potenziell weitreichenden Konsequenzen offenbarten.

1 So Außenminister Joschka Fischer, zit. in Klaus-Dieter Frankenberger, „Schwarze Löcher“ der Weltpolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Oktober 2001, S. 16.

2 Vgl. z. B. Gerard Baker, Bigger government, in: Financial Times, 26. September 2001, S. 16; Stephen Roach, Back to borders, in: Financial Times, 28. September 2001, S. 14; Gerard Baker, Ed Crooks, Keynes revisited, in: Financial Times vom 6. Oktober 2001, S. 8.; Gerard Bramouille, Der Markt wird der Stärkere sein. Der Kampf gegen den Terror darf nicht zum Einfallstor für staatlichen Interventionismus werden, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 21. Oktober 2001, S. 34.

3 Vgl. hierzu Hans-Joachim Spanger, Vor einer Renaissance des „asiatischen Modells“? Die Krisen in Asien und ihre strukturpolitischen Folgen, Frankfurt (HSFK-Report, Nr. 10), 2000.

Gewiss konnte der Zerfall von Staaten schon in der Vergangenheit kaum Sympathien bei den großmächtigen Wächtern des internationalen Systems wecken. Nicht nur, dass dies die etatistische Grundlage dieses Systems in Frage stellte, auch gingen mit dem Zusammenbruch der staatlichen Strukturen regelmäßig Gewaltexzesse, Flüchtlingsströme, Hunger sowie Massenelend einher, und es bildeten sich bewaffnete Banden, die ihr Operationsfeld nicht selten jenseits der einstigen Grenzen suchten. Gleichwohl blieb die Gefahr für die Stabilität durchgängig regional beschränkt und mochte so den Weg in die Fernsehstudios, kaum aber in die politisch-militärischen Planungsstäbe des Nordens finden. Allein Somalia und Kambodscha bildeten eine ephemere Ausnahme. Das hat sich mit dem 11. September schlagartig geändert:

„Now the US and its allies are obliged to recognise the distinct threat from the spreading chaos of failed and broken states. Pariah states can be deterred and, if necessary, defeated. [...] Afghanistan is but one example of the new threat: havens where criminals, drug barons and now terrorists have stepped in when the authority of the state has fractured. Think of Somalia, Liberia, Sierra Leone, Chechnya, the vast drug plantations in south America.“⁴

Während gegenüber den legendären *rogue states* noch die klassischen Instrumente der Staatenwelt – diplomatischer, ökonomischer und militärischer Druck – angewandt werden konnten, versagen diese im amorphen Raum der *failed states*. Es fehlt schlicht der Adressat, und allein aus diesem Grund soll die Entstehung weiterer „schwarzer Löcher“ tunlichst verhindert werden. Allerdings fehlt auch dafür in einer staatlich strukturierten und von Staaten gelenkten Welt der passende Adressat.

Die Reduzierung des Staates auf das liberale Idealbild eines Nachtwächters korrespondierte dagegen weit mehr mit zumal den angelsächsischen Zielvorstellungen, die sich am wirkungsvollsten in der nivellierenden Dynamik der Globalisierung aufgehoben sahen. Dass in diesem Prozess der Staat zumindest an Bedeutung einbüßte, galt folglich als Zeichen der Stärkung des internationalen Systems und keinesfalls als Ausdruck von *failure*. Auch wenn der deregulierende Rückzug des Staates vom Markt im Unterschied zum Staatszerfall zumindest in der nördlichen Hemisphäre relative Vorteile zu produzieren vermag, so sind auch hier auf längere Sicht die Risiken nicht zu übersehen. Dies haben die Asien-Krise in der jüngeren sowie die Weltwirtschaftskrise in der entfernteren Vergangenheit ebenso demonstriert wie die fatale Illusion, die Produktion von Sicherheit im engeren wie im umfassenden Sinne privatisieren und dem Markt überlassen zu können.⁵ Der dräuende „Niedergang“ des Staates ist bis auf weiteres vertagt;⁶ zurückgekehrt ist der nationale Sicherheitsstaat. Insoweit scheint mit den neunziger Jahren in der Tat eine zehnjährige Episode zu Ende gegangen zu sein, die eines Tages als singuläre Schönwetterperiode – im ordnungspolitischen Sinne indes als verlorenes Jahrzehnt – in die Geschichte eingehen könnte.⁷

4 Philip Stephens, Chaos that cannot be tolerated, in: Financial Times vom 28. September 2001, S. 15.

5 Vgl. z. B. Paul Krugman, „The Return of Depression Economics“, in: Foreign Affairs, Jg. 78, Nr. 1, Januar/Februar 1999, S. 56-74; ders., American Penny Pinching on Airport Security Boggles the Mind, in: International Herald Tribune vom 17. September 2001, S. 10; Joseph Stiglitz, Sicherheit vor Terroranschlägen beginnt zuerst im eigenen Land, in: Handelsblatt vom 10. Oktober 2001, S. 10.

6 So Peter Evans, „The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in the Era of Globalization“, in: World Politics, Jg. 50, Oktober 1997, S. 62-87.

7 Es klingt schon fast wie ein Nekrolog, wenn einer der herausragenden Protagonisten jener globalisierenden Welle der neunziger Jahre, Ulrich Beck, heute glauben zu können: „Neoliberalism has always been a fair-weather philosophy, one that works only when there are no serious conflicts and crises.“ Und

In der Wissenschaft haben beide Phänomene, der offenkundige Zerfall von Staaten wie ihr vermeintlicher Niedergang, lebhaftige Kontroversen ausgelöst. Dabei ist im Falle der Globalisierung allein schon der empirische Tatbestand höchst umstritten. Ob die grenzüberschreitende ökonomische Verflechtung tatsächlich singulär und präzedenzlos ist, und ob diese tatsächlich den öffentlichen Raum unter ihre Kontrolle genommen hat, war und ist Gegenstand einer hitzigen Debatte mit einem fortlaufend steigenden Ausstoß an bedrucktem Papier.⁸ Im Unterschied dazu ist die empirische Botschaft des Staatszerfalls eindeutig: Sie kann weder ignoriert, noch kann sie bezweifelt, sie kann allenfalls verdrängt werden. Strittig sind hier folglich nur die analytisch präzise Abgrenzung sowie die Differenzierung der möglichen Fälle, von der Auflösung einstiger Großreiche über den Untergang von Staaten im Krieg bis zu ihrem Degenerationsprozess. Und strittig sind in der Folge dessen die Gründe sowie die Konsequenzen des Staatszerfalls in Theorie und Praxis.

So ist unter theoretischen Auspizien etwa die Frage aufzuwerfen, ob die Bedrängnis, in die der Staat als das einstmals effizienteste „organising principle of social life“ geraten ist,⁹ darauf hindeutet, dass er durch andere, ihm überlegene Formen der Organisation menschlichen Zusammenlebens abgelöst werden könnte und seinen Zenit überschritten hat? Oder verweist umgekehrt die sichtbare Schwäche des Staates auf gesellschaftliche Defekte, denen wie einst bei den Entwicklungsdiktaturen durch seine neuerliche Stärkung begegnet werden muss? Daraus folgt die praktische entwicklungspolitische Alternative, alle Anstrengungen zu unternehmen, um zerfallene Staaten wieder zusammenzufügen, oder auf solche Aktivitäten zu verzichten, da sie bestenfalls temporäre Erfolge zeitigen können. Und es ist damit die nicht minder praktische Frage aufgeworfen, ob der fortschreitende Zerfall staatlicher Strukturen nur durch immer neue Interventionen und damit einen „neuen Imperialismus“ – und sei er auch nur „defensiver“ Gestalt – aufgehalten werden kann, wie im Zuge des 11. September und des Krieges in Afghanistan zunehmend gefordert wird?¹⁰

weiter „In times of crises, neoliberalism has no solutions to offer. Fundamental truths that were pushed aside return to the fore.“ Ulrich Beck, Globalisation's Chernobyl, in: Financial Times vom 6. November 2001; vgl auch seinen Essay „Der kosmopolitische Staat“ in: Der Spiegel, Nr. 42, 2001, S. 54f, der wiederum als eine Art Rettungsversuch des Paradigmas der Globalisierung daherkommt: „Die globale terroristische Bedrohung eröffnet eine neue Ära transnationaler und multilateraler Kooperation. Sie führt gerade nicht zur Renaissance des Nationalstaates, sondern zu der Entdeckung und Entfaltung dessen, was ich *kooperative Transnationalstaaten* nenne.“

- 8 Vgl. etwa R. J. Barry Jones, The world turned upside down? Globalization and the future of the state, Manchester (MUP), 2000; Peter F. Drucker, „The Global Economy and the Nation-State“, in: Foreign Affairs, Jg. 76, Nr. 5, September/Oktober 1997, S. 159–171; Jürgen Neyer, „Globaler Markt und territorialer Staat. Konturen eines wachsenden Antagonismus“, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 2, Nr. 2, 1995, S. 287–315; Ronen Palan and Jason Abbott, State Strategies in the Global Political Economy, London (Pinter), 1999 (2. rev. Auflage); Jan Art Scholte, „Global capitalism and the state“, in: International Affairs (London), Jg. 73, Nr. 3, 1997, S. 427–452; Susan Strange, The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy, Cambridge (CUP), 1996; Michael Veseth, Selling Globalization. The Myth of the Global Economy, Boulder, CO (Lynne Rienner), 1998; Linda Weiss, The Myth of the Powerless State. Governing the Economy in a Global Era, Cambridge (Polity Press), 1998; D. Smith, D. Solinger, S. Topik (Hg.), States and Sovereignty in the Global Economy, London (Routledge), 1999; Herman M. Schwartz, States versus Markets. The Emergence of a Global Economy, New York (St. Martin's Press), 2000 (2. Auflage).
- 9 So einst Robert Gilpin, The Political Economy of International Relations, Princeton, NJ (PUP), 1987, S. 10.
- 10 Martin Wolf, The need for a new imperialism, in: Financial Times vom 10. Oktober 2001, S. 15.

2. State Failure – eine umstrittene Kategorie

Staaten können aus vielen Gründen verschwinden. Sie können militärisch erobert oder politisch verschmolzen werden, die historisch wohl gängigsten Fälle. Sie können aber auch durch innere Prozesse zerfallen, durch bewaffneten Kampf um oder auch gegen die Macht im Staate ebenso wie durch säkulares Siechtum und den sukzessiven Verlust staatlicher Leistungsfähigkeit. So unterschiedlich die möglichen Gründe, so unterschiedlich stellen sich die Therapien dar. Staatszerfall oder auch *state failure* präzise zu bestimmen, ist folglich keineswegs nur von akademischem Interesse, sondern hat eine eminent praktische Bedeutung.

Der ehemalige Generalsekretär der Vereinten Nationen, Boutros Boutros Ghali, beschrieb einst das Phänomen des Staatszerfalls und seine Begleiterscheinungen wie folgt:

„A feature of such conflicts is the collapse of State institutions, especially the police and judiciary, with resulting paralysis of governance, a breakdown of law and order, and general banditry and chaos. Not only are functions of government suspended, its assets destroyed or looted and experienced officials are killed or flee the country. This is rarely the case in interstate wars.“¹¹

So verstanden ist *state failure* ganz überwiegend ein Phänomen der Dritten Welt, das zudem konzentriert in Afrika auftritt. Dort scheint gegenwärtig die Mehrzahl der 49 Staaten südlich der Sahara in ihrer Existenz gefährdet. Ein kürzlich publizierter Report benennt nicht weniger als zehn Fälle eines vollständigen Staatszerfalls und mehr als zwanzig, wo die Funktionsfähigkeit der staatlichen Institutionen ernsthaft in Frage gestellt sei.¹² Der Kongo (ehemals Zaire), Liberia, Sierra Leone und Somalia stellen zweifellos die prominentesten Beispiele für einen vollständigen Zusammenbruch staatlicher Strukturen dar. Der Sudan, Tschad oder Guinea-Bissau sind hingegen weniger offensichtliche Fälle. Allerdings beschränkt sich das Phänomen nicht notwendig auf jenen Teil der Welt, der die Nachzügler der globalen Entwicklung beheimatet.

An der Definition von Boutros Ghali ist vor allem bedeutsam, dass systematisch zwischen Staatszerfall und dem bloßen Verschwinden von Staaten unterschieden wird. Letzteres stellte gleichsam den historischen Normalfall dar, wobei es ganz überwiegend zwischenstaatliche Kriege waren, die über Jahrhunderte Staaten ebenso entstehen wie verschwinden ließen. In diesem Sinne auch muss *state failure* als integraler Bestandteil der Geschichte der Staatsbildung gelten, worauf Charles Tilly überzeugend hingewiesen hat:

„Most of the European efforts to build states failed. The enormous majority of the political units which were around to bid for autonomy and strength in 1500 disappeared in the next few centuries, smashed or absorbed by other states-in-the-making. The substantial majority of the units which got so far as to acquire a recognizable existence as states during those centuries still disappeared. And of the handful which survived or emerged into the nineteenth century as autonomous states, only a few operated effectively – regardless of what criterion of effectiveness we employ. The disproportionate distribution of success and failu-

11 „Concluding Statement by the Secretary General of the United Nations at the United Nations Congress on Public International Law“, New York 13.–17. März 1995, S. 9, zitiert nach Daniel Thürer, „Der 'zerfallene Staat' und das Völkerrecht“, in: Die Friedens-Warte, Jg. 74, Nr. 3, 1999, S. 276.

12 Die Zeit vom 18. Mai 2000, S. 3.

re puts us in the unpleasant situation of dealing with an experience in which most of the cases are negative, while only the positive cases are well-documented.“¹³

Beim Staatszerfall, insoweit besteht Konsens, handelt es sich im Unterschied dazu um genuin innere Prozesse. Zwar hatten diese bis weit in das 20. Jahrhundert hinein immer wieder äußere Expansionsgelüste geweckt, finden unter heutigen völkerrechtlichen Auspizien dagegen weithin ohne unmittelbare externe Interventionen statt – es sei denn, die negativen Begleiterscheinungen lassen solche aus überwiegend humanitären Gründen angezeigt erscheinen. Die staatlichen Institutionen gehen mithin an ihrer eigenen Schwäche zugrunde, wobei in der wissenschaftlichen Analyse dieses Phänomens sowohl der Verlauf des staatlichen Zerfallsprozesses als auch seine Ursachen höchst unterschiedlich wahrgenommen werden.

Die geringsten Ansprüche an konzeptioneller Klarheit stellt hier das zugleich am breitesten angelegte Forschungsprojekt zur empirischen Ermittlung und Verortung aller einschlägigen Fälle der vergangenen vierzig Jahre. Im Auftrag des damaligen US-Vizepräsidenten Al Gore und der CIA zwischen 1994 und 1996 an der Universität Maryland durchgeführt, war das Hauptziel dieses „State Failure Projekts“, die möglichen Konsequenzen politischer Krisen in Ländern zu identifizieren, für die „state failure“ oder „state collapse“ lediglich „neue Labels“ darstellten. Es sollte damit möglich werden, Staatszerfall schon frühzeitig zu prognostizieren. Das Projekt grenzte sich im Sinne der obigen Feststellung von Boutros Ghali folglich nur von den unzweifelhaft äußeren Ursachen des Staatszerfalls ab, erfasste zugleich aber nicht weniger als drei und damit nahezu das gesamte Spektrum der möglichen inneren: „revolutionary and ethnic wars“, „adverse or disruptive regime transitions“, „genocides and politicides“. Danach ergeben sich in den vierzig Jahren zwischen 1954 und 1996 weltweit insgesamt 233 „internal wars and failures of governance“, die sowohl einen partiellen als auch einen vollständigen Staatszerfall begründeten.¹⁴

Das „Projekt“ rechnet die Auflösung Jugoslawiens und der Sowjetunion zu den 18 Fällen eines „vollständigen“ Staatszerfalls, die seither eingetreten seien – nicht jedoch die Teilung der Tschechoslowakei, was systematisch überraschen muss. Grundsätzlich wird Staatszerfall wie bei Boutros Ghali am Erhalt der Staatsautorität und der politischen Ordnung gemessen und stellt insoweit einen inneren Prozess dar. Das ist bei der breiten konzeptionellen Anlage des Projekts keineswegs zwingend. Die militärische Eroberung als integraler Bestandteil der europäischen Geschichte von Staatsbildung und -zerfall und letztmals aus Anlass des Golf-Krieges wieder aufgelebt, ist folglich nicht erfasst, obwohl es wie von Tilly ausgeführt kaum einem Zweifel unterliegen kann, dass mangelnde Verteidigungsfähigkeit gegen eine äußere Aggression nicht minder auf Defizite staatlicher Herrschaftsausübung – den mangelnden Schutz der Bürger – verweist. Gleichwohl bringt es das breit gefasste Verständnis von *state failure* mit sich, dass im Durchschnitt zwanzig Prozent der Staaten weltweit als „failure“ eingestuft werden, mit einer Spitze von dreißig

13 Charles Tilly, „Reflections on the History of European State-Making“, in: Charles Tilly (Hg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ (PUP), 1975, S. 38f.

14 Zitiert nach Ted Robert Gurr, Daniel C. Esty, Jack A. Goldstone, Barbara Harff, Pamela T. Surko und Alan N. Unger, *The State Failure Project: New Approaches, New Findings*, mimeo, S. 1-4; vgl. auch State Failure Task Force, *Internal Wars and Failures of Governance, 1954-1996*, www.bsos.umd.edu/cidcm/stfail/. Vgl. zur methodologischen Kritik Gary King, Langche Zeng, *Improving Forecasts of State Failure*, in: *World Politics*, Jg. 53, Juli 2001, S. 623–658.

Prozent in den frühen neunziger Jahren – Zahlen, die die Validität des Konzeptes per se in Frage stellen müssen.

Kritisch anzumerken bliebe ferner, dass im Unterschied zu den Grundannahmen des „State Failure Projekts“ politische Krisen und Staatszerfall weder empirisch noch konzeptionell gleichzusetzen sind. Dies lässt sich am Beispiel des „ethnischen Krieges“ in Tschetschenien plastisch demonstrieren, der ohne Zweifel eine „politische Krise“ innerhalb der Grenzen der Russischen Föderation darstellt, keineswegs aber ebenso zwingend auf den Zerfall des russischen Staates verweist. Auf der einen Seite scheiterte der russische Staat zwar, da er es nicht vermochte, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten, sondern im Gegenteil selbst zu einer Bedrohung zumindest der örtlichen (tschetschenischen) Bevölkerung mutierte, die (nach offizieller Lesart) rechtlich weder andere noch geringere russische Bürger darstellen als etwa die Bewohner Moskaus. Dies geschah wiederum, um auf der anderen Seite die ungeschmälerte Funktionsfähigkeit des russischen Staates plastisch unter Beweis zu stellen, der es im Namen seiner Integrität nicht zulassen wollte, den tschetschenischen Teil des Landes in die militant erkämpfte Unabhängigkeit zu entlassen.

Damit sind zwei Typen „defekter“ Staaten angesprochen: der „under-consolidated state“ und der „over-extended“ oder „over-intrusive state“. Grundsätzlich lassen sich beide Phänomene als entgegengesetzte Extreme auf dem Kontinuum möglicher Staatsfunktionen deuten, zugleich aber auch als Ausdruck staatlichen Versagens. Während im ersten Fall der Staat seinen originären Sicherheits- und Schutzfunktionen nicht nachkommen kann, stellt er sich im zweiten insoweit als zu „effizient“ dar, als er selbst zu einer „Bedrohung“ für die Bürger wird, deren Schutz eigentlich seine raison d'être bildet. Das kann die oben angesprochene direkte Bedrohung für die körperliche Unversehrtheit ebenso einschließen wie die übermäßige Beanspruchung des Sozialprodukts, etwa wenn er mehr als die von Joel Migdal einst fixierte Grenze von 30 Prozent des Bruttoinlandsprodukts konsumiert, was zumindest in Europa verbreiteter Standard ist.¹⁵ Ohne ein dergestalt definiertes und letztlich normativ bestimmtes Idealbild eines funktionierenden Staates ist folglich die Bestimmung mangelnder Fähigkeiten und Effizienz nicht möglich.

Während der „unterkonsolidierte Staat“ im Sinne des konventionellen Verständnisses von Staatszerfall seine Existenz eher durch Implosion einbüßen dürfte, dominiert beim zweiten Fall des „omnipotenten Staates“ die Explosion, denn er weckt – im Zweifel auch gewaltsamen – Widerstand. Allerdings lassen sich eine ganze Reihe von unterkonsolidierten Staaten unterscheiden, je nachdem in welchem Umfang es ihnen gelingt, ihre essentiellen Funktionen zugunsten der ganzen oder eines Teils der Bevölkerung im ganzen oder einem Teil des Landes auszuüben. Danach ergeben sich mit Peter Wallensteen insgesamt zehn Typen, darunter der „minimised state“, der „discriminatory state“, der „contested state“, der „de facto divided state“ oder der „organised crime state“. Diese Spannweite partiell gefährdeter oder nur partikulare Interessen repräsentierender Staaten, die gleichwohl fortbestehen, ist nur unter der Prämisse vorstellbar: „A failure may survive for a long time!“ Die einstigen Großreiche, von denen eine ganze Reihe der Kategorie des „discriminatory state“ zugeordnet werden können und von denen sich im Verlauf des 20.

15 Peter Wallensteen, *State Failure, Ethnocracy and Armed Conflict: Towards New Conceptions of Governance*, Vortrag auf der „Failed States Conference II“, Purdue University, 8.–11. April 1999, S. 1–3 sowie ders., *Beyond State Failure*, Vortrag auf der „Failed States Conference III“, Florenz, 7.–10. April 2000, S. 3, www.ippu.purdue.edu.

Jahrhunderts (unter Einschluss der Tschechoslowakei) 27 auflösten – mithin scheiterten – werden hier als klassisches Beispiel genannt. Damit ist das grundlegende Problem der Bestimmung einer Schwelle zwischen Dysfunktion und Zerfall aufgeworfen, das – so verstanden – in das Dilemma mündet, dass noch geraume Zeit fortbesteht, was per definitionem eigentlich seine Existenz eingebüßt hat. Einen definitorischen Ausweg bietet hier die Unterscheidung zwischen „schwachen“ und „gescheiterten“ Staaten¹⁶ sowie zwischen „gescheiterten“ und „zerfallenen“ Staaten.¹⁷ Beide eröffnen einen zeitlichen Spielraum.

So greift etwa William Zartman auf den Begriff „state collapse“ zurück und verleiht ihm eine sehr spezifische Bedeutung. Danach beschreibt „state collapse“ einen qualitativ neuen Zustand, denn „die grundlegenden Funktionen des Staates werden nicht länger wahrgenommen“. Spezifizierend will er diesen Zustand jedoch von einer „bloßen Rebellion, einem Staatsstreich oder Aufstand“ abgrenzen und als grundlegendes Phänomen verstanden wissen: „It refers to a situation where the structure, authority (legitimate power), law, and political order have fallen apart and must be reconstituted in some form, old or new.“ Auch wenn damit gleichsam ein neuer staatenloser Aggregatzustand erreicht ist – „Order and power (but not always legitimacy) fall down to local groups or are up for grabs“ –, so handelt es sich doch um ein nur temporäres Phänomen, das nach Zartman's Beobachtung regelmäßig auf Überwindung drängt: „These ups and downs of power then vie with central attempts to reconstitute authority. For a period, the state itself, as a legitimate, functioning order, is gone“.¹⁸

Gleichwohl sieht auch er systematische Schwierigkeiten, eine „absolute Schwelle“ für den Kollaps zu etablieren, so dass der von ihm eingeführte Begriff des „state collapse“ gleichfalls sowohl als Prozess wie als dessen Ergebnis wahrgenommen werden kann. Zwar begreift Zartman im vorhergehenden Absatz diesen Kollaps als *ex post factum*, denn die Staatsfunktionen sind verloren gegangen. Andererseits verweist auch er auf die fließenden Übergänge und den Prozesscharakter, da er diesen Kollaps grundlegend als „long-term degenerative disease“ begreift.¹⁹ Tatsächlich ist der vollständige Zerfall eines Staates eher die Ausnahme, partielle, mehr oder weniger ausgeprägte Dysfunktionen sind dagegen die Regel. Es liegt daher nahe, das Bild eines Kontinuums zu bemühen, auf dem „failing states as points on a spectrum where they fail to different degrees rather than a clear cut category“ wahrgenommen werden können.²⁰

16 Dies in der Logik des – durchaus zu problematisierenden – Statements: „Big states are strong states and are less likely to fail, whereas more smaller states are weak and more likely to fail“, Wallenstein 1999, *ibid.*, S.13.

17 Jennifer A. Widner, „States and Statelessness in Late Twentieth-Century Africa“, in: *Daedalus*, Jg. 124, Nr. 3, Sommer 1995, S. 147: „State failure does not necessarily lead to state collapse, and comparatively better state performance in Africa appears to be no protection against disintegration. State collapse and state failure may have related origins, but they are not the same.“

18 William Zartman, „Introduction: Posing the Problem of State Collapse“, in: Zartman (Hg.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder (Lynne Rienner) 1995, S. 1, 5.

19 Und pointierter noch: „The most striking characteristic of state collapse is that it is not a short-term phenomenon; not a crisis with a few early warnings; not simply a matter of a coup or a riot“, *ibid.*, S. 8. Ähnlich auch Mohammed Ayoob, *Explaining Political Decay and Political Regeneration: the Critical Role of Political Society and Political Culture*, Vortrag auf der „Failed States Conference II“, Purdue University, 7.–11. April 1999, www.ippu.purdue.edu.

20 So etwa der kürzlich leider verstorbene Michael Nicholson, *Failing States, Failing Systems*, Vortrag auf der „Failed States Conference I“, Purdue University, 25.–27. Februar 1998, S. 10f, www.ippu.purdue.edu,

Auf einem solchen Kontinuum sind im Regelfall auch jene Konzepte angesiedelt, die zwischen „schwachen“ und „gescheiterten“ Staaten oder zwischen „fragile“ und „failed“ states unterscheiden, wie dies etwa Georg Sørensen tut. Danach sind „fragility“ – sie ergibt sich aus der fehlenden Substanz sowohl der politischen als auch der ökonomischen Institutionen – und „failure“ – der Zusammenbruch des Staates in „decisive respects“ – insofern aufeinander bezogen, als Staaten dann scheitern, wenn „die Probleme der zerbrechlichen Staaten anwachsen“ oder mit anderen Worten: „Failure is when fragility intensifies.“²¹

Weitgehend offen gelassen oder gar schillernd wird in diesem definitorischen Zusammenhang die essentielle Frage nach dem Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft beantwortet. Das muss insofern verwundern, als eine Atomisierung und Lähmung der Gesellschaft durchaus auch als konstitutives Element des Staatszerfalls angesehen werden kann, da unter solchen Umständen von dort keine Initiativen zur Stärkung oder zur Wiedererrichtung staatlicher Autorität zu erwarten sind: „What distinguishes this scenario from other instances of government change is the inability of civil society to rebound: to fill positions, restore faith, support government, and rally round the successor.“²² Zwar ist offenkundig, dass sich mit dem Zerfall des Staates und seines Gewaltmonopols die Gewalt ausbreitet und potenziert, was unweigerlich auch die gesellschaftlichen Strukturen in Mitleidenschaft zieht. Auf der anderen Seite kann der Zerfall autoritärer Staaten aber auch eine befreiende Wirkung haben, wenn etwa die Gesellschaft sich repressiver Fesseln entledigt. William Zartman reflektiert dieses Dilemma, wenn er auf der einen Seite feststellt: „State collapse involves the breakdown not only of the governmental superstructure but also that of the societal infrastructure.“ Auf der anderen Seite jedoch glaubt er auf das weniger bekannte Phänomen verweisen zu können, dass in den meisten Fällen die Zivilgesellschaft „fortbesteht“ oder gar revitalisiert werde – zumindest auf der lokalen Ebene:

„Authority structures around elders, traditional conflict management procedures, active trading networks, and inventive community operations grow up to fill local vacuums, keeping low to avoid the constraining embrace of the dying state. As a result, there is more raw material from which to reconstruct civil society than there is to rebuild the state.“²³

Dies jedoch führt bereits über die bloße Beschreibung des Phänomens des Staatszerfalls hinaus.

der sich allerdings auch nicht völlig von der Schwellenmetapher lösen kann, denn „getting closer to the end of this spectrum there is a pull for it to go further towards this end.“ Dies markiert sodann vermutlich das „wahre Scheitern“, das er an anderer Stelle einführt: „I would distinguish between those states which have truly failed and have no government (or too many) and those which are quasi-states which have inadequate but nevertheless functioning governments, even if the governments are merely tools of an elite.“

21 Georg Sørensen, *Development in Fragile/Failed States*, Vortrag auf der „Failed States Conference II“, Purdue University, 7.–11. April 1999, S. 5, www.ippu.purdue.edu.

22 Zartman, *op. cit.*, a.a.O. (Anm. 18), S. 8.

23 *Ibid.*, S. 7, 268.

3. Anatomie eines Phänomens: Von der Staatsbildung zum Staatszerfall

Der Blick auf die Rolle der Gesellschaft öffnet den Blick auf die wesentlichen Gründe für die Schwäche und schließlich für den Zerfall von Staaten: das prekäre Verhältnis zwischen diesen und ihren Gesellschaften. Auch hier klaffen die Positionen weit auseinander und lassen sich grob danach differenzieren, ob eher in der Tradition von Thomas Hobbes oder der von Jean Jacques Rousseau argumentiert wird. Für Hobbes war der organisierende Staat die notwendige Bedingung zur Überwindung des (un)menschlichen Naturzustandes. Dieser *status naturalis* stellte für ihn, vor dem Hintergrund seiner Lebenserfahrung nicht endender Kriege kaum verwunderlich, einen gleichsam permanenten Bürgerkrieg dar, in die berühmte Formel des *bellum omnium contra omnes* gekleidet. Sein Gesellschaftsvertrag bildete die Brücke, um von dort zur *societas civilis* zu gelangen, deren Garantie und Sicherung dem Leviathan oblag, gestützt auf die unverzichtbare Einheit zwischen Staat und souveränem Monarch.

Bei Rousseau, dessen Aufmerksamkeit mit dem Niedergang der absolutistischen Monarchien dem Problem der Souveränität galt, verhielt es sich genau umgekehrt. Er öffnete damit in gewisser Weise die Pandora-Büchse für jene sozialen Bewegungen, die mit der etablierten gesellschaftlichen Ordnung schließlich auch deren Garanten, den Staat, in Frage stellten. Für ihn stellte im Gegensatz zu Hobbes der *status naturalis* einen freiheitlichen Glückszustand dar, der durch jene prinzipiell feindliche Institution eingeschränkt werde, die auf Grundlage des Sozialkontrakts alle Macht beanspruche. Vor diesem Hintergrund konnte es für ihn keinerlei Zweifel geben, dass die Souveränität das unveräußerliche Recht des Volkes verkörpert. Auch wenn ihm mit der *volonté generale* nur eine eher mythische und kaum politisch operationalisierbare Kategorie verblieb, um die souveräne Machtausübung zu begründen, so gelangte mit ihm das Prinzip der Volkssouveränität und damit die legitimatorische Grundlage des demokratischen Verfassungsstaats zum Durchbruch. Und nicht zuletzt konstituierte er die Gesellschaft als eine systematisch vom Staat unterschiedene Sphäre.

In gewisser Weise war damit der Staat von den rituell unerreichbaren Höhen der Monarchie zum Volk herabgestiegen, hatte sich zugleich jedoch als eine dezidiert menschliche Kreation verflüchtigt. Er geriet stattdessen zu einem entpersonalisierten Abstraktum, das nur über Symbole identifizierbar sowie über jene verbindlichen Regeln spürbar war, die sich bisweilen zur repressiven Anwendung seines ultimativen Instruments – der Todesdrohung – steigerten, und das zudem nach einer Logik handelte, die mit dem normalen menschlichen Umgang wenig bis nichts mehr gemein hat. Es ist diese abstrakte und anonyme Essenz des Staates, die von Anbeginn den Widerwillen jener Konservativen mobilisierte, die die Sichtbarkeit und vermeintliche Wärme personaler – will heißen: königlicher – Herrschaft vermissen. Die nicht weniger fundamentale Kritik vieler Liberaler, Sozialisten und Anarchisten zielte dagegen in eine andere Richtung – und je wirkungsvoller diese auftraten, umso sehr mutierten besagte Konservative zu dezidierten Verfechtern auch der abstrakten Staatlichkeit. Gemeinsam illustrierten sie das bis heute spannungsreiche Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft.

Die Liberalen wandten sich in der Tradition ihres legendären „pursuit of happiness“ vornehmlich gegen die in ihren Augen unangemessenen Autoritäts- und Interventionsansprüche des Staates, die ihren Präferenzen für Vertragsbeziehungen unter den prinzipiell Gleichen der Gesellschaft zuwiderliefen. Die sozialistische Bewegung in ihren vielfältigen Facetten ging einen Schritt weiter und nahm den Staat, mit dem sie sich in der politischen Wirklichkeit konfrontiert sah, als eine Agentur der Unterdrückung und Ausbeu-

tung im Dienste nur einer gesellschaftlichen Klasse, der Bourgeoisie, wahr oder als ein per se repressives Instrument der Herrschaft des Menschen über den Menschen. Aus dieser Bewegung ging denn auch die erste wirkliche gesellschaftliche Kraft hervor, die den Staat als Institution herausforderte. Allerdings gelang es der sozialistischen Bewegung nie, einen gemeinsamen Nenner bei dem Versuch zu finden, über die Zukunft mit oder jenseits des Staates nachzudenken, noch haben die vor- oder die nach-revolutionäre Realität je erkennen lassen, dass auf den Staat tatsächlich verzichtet werden könnte. Im Gegenteil.

Auch in der sozialistischen Bewegung des 19. Jahrhunderts fanden bei aller grundsätzlichen Skepsis die beiden unterschiedlichen, durch Hobbes und Rousseau repräsentierten Traditionen ihren Niederschlag, denn auch sie produzierte in ihren Zukunftsentwürfen zwei, wie Eduard Bernstein beklagte, „einander geradezu diametral entgegengesetzt gegenüberstehende Auffassungen vom Staat“.²⁴ Auf der einen Seite erschien der Staat vor dem Hintergrund der Erfahrung absolutistischer Polizeistaaten als prinzipiell feindliche Institution, die als solche überwunden werden und an deren Stelle die Selbstorganisation der Gesellschaft treten müsse. Charles Fourier, Max Stirner, William Godwin und Pjotr Kropotkin mögen als prominente Exponenten genannt werden. Auf der anderen Seite rangierten jene, die vor dem Hintergrund der Französischen Revolution und als Anhänger Hegels sehr wohl an einer Institution festhalten wollten, der es gegeben war, die partikularistischen Kräfte der Gesellschaft zu zügeln. Es war aus genau diesem Grund, dass etwa Ferdinand Lassalle heftig gegen den liberalen „Nachtwächterstaat“ auftrat, der sich darin genügen sollte, allein den Genuss des Eigentums und die ungehinderte Entfaltung des Individuums zu schützen. Dem hielt er sein „proletarisches“ Staatskonzept entgegen, das in der Hobbeschen Tradition postulierte, ohne Staat könne weder die Freiheit gesichert, noch der Naturzustand überwunden werden.

Karl Marx und Friedrich Engels wiederum distanzieren sich von beiden Ansätzen, denen sie mit einer Position begegneten, die sich analytisch zwar materialistisch geschärft, in ihren politisch-programmatischen Konsequenzen jedoch höchst vage präsentierte. Für sie stellte die analytische Trennung zwischen Staat und Gesellschaft schlicht Unfug dar. Im Kapitalismus war es vielmehr die essentielle Aufgabe des Staates, die kapitalistische Reproduktion zu sichern, unter Einschluss der Unterdrückung der Arbeiterbewegung. Im Sozialismus hingegen war es seine Aufgabe, den Übergang zu jenem ultimativen Zustand zu organisieren, der ihn absterbend überflüssig machen sollte, unter Einschluss der Unterdrückung der ehemaligen Ausbeuter.²⁵ Und jenseits dessen galt es abzuwarten.

Die unterschiedlichen Perspektiven auf das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, wie sie in der sozialistischen Bewegung eindrucksvoll zutage getreten sind, verweisen ebenso auf die Notwendigkeit, sich systematischer mit den gesellschaftlichen Wurzeln des Versagens staatlicher Institutionen und des Staatszerfalls auseinander zu setzen. In der Tradition Max Webers kann dabei grundsätzlich als Maßstab für die Entscheidungs- und

24 Eduard Bernstein, *Der Sozialismus einst und jetzt. Streitfragen des Sozialismus in Vergangenheit und Gegenwart*, Stuttgart (Dietz), 1922, S. 76.

25 Vgl. insbesondere Karl Marx' „Kritik des Gothaer Programms,“ in: Karl Marx, Friedrich Engels, *Werke*, Band 19, Berlin (Dietz), 1973, S. 27–30; sowie Friedrich Engels, *Herrn Eugen Dührings Umwälzung der Wissenschaft (Anti-Dühring)*, in: Karl Marx, Friedrich Engels, *Werke*, Band 20, Berlin (Dietz), 1972, S. 261f; ders., *Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats*, in: Karl Marx, Friedrich Engels, *Werke*, Band 21, Berlin (Dietz), 1973, S. 164–168. Konsistenter und unter dem Druck der revolutionären Verhältnisse auch weitaus stärker auf die Praxis orientiert Wladimir I. Lenin, *Staat und Revolution*, in: W. I. Lenin, *Werke*, Band 25, Berlin (Dietz), 1970, S. 393–507.

Funktionsfähigkeit eines Staatsapparates der Grad seiner Unabhängigkeit von der Gesellschaft gelten, während umgekehrt Maßstab seiner Legitimation und Steuerungsfähigkeit seine Verankerung in ihr ist. Bei den gescheiterten Staaten liegen hier, wie Georg Sørensen im Anschluss an Peter Evans darlegt, entscheidende Defizite. Geht man im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft von den beiden Extremen des „captured“ und des „free-wheeling, unrestrained“ Staates aus, so sei für *failed states* charakteristisch, dass sie – in anlehnender Umkehrung von Goran Hydens berühmter „uncaptured peasantry“ – unter einer besonderen Form der „captured autonomy“ leiden:

„Such states are autonomous in the sense that they are not significantly constrained by forces outside of the state apparatus; yet the state is captured in the sense that the elite controlling the state is exploiting that control for benefit of its own narrow interests.“

Mit anderen Worten handeln diese Staaten nicht notwendig als Agentur spezifischer gesellschaftlicher Klassen oder Gruppen und zur Förderung ihrer partikularen Interessen, sondern dienen allenfalls den Inhabern staatlicher Ämter zur Sicherung von Renteneinkommen. Um eine solche Konstellation zu vermeiden, müssen Staaten auf der einen Seite ein gewisses Maß an Autonomie gegenüber der Gesellschaft besitzen und auf der anderen in der Gesellschaft verankert, „eingebettet“ sein, was insbesondere eine enge Verbindung mit den produktiven Sektoren, „in erster Linie und vor allem den heimischen Industrieländern,“ meint. *Failed states* seien im Unterschied dazu allenfalls mit sogenannten „Nullsummengruppen“, die ihre Revenuen aus Spekulationsgeschäften ziehen, verbunden oder aber „ruhen in sich selbst“. ²⁶ Effiziente Staaten verbinden daher „well-developed, bureaucratic internal organisation with dense public-private ties. The recipe works only if both elements are present.“ ²⁷

Beide, der effiziente wie der gescheiterte Staat, basieren folglich auf spezifischen gesellschaftlichen Verhältnissen. Daraus könnte gefolgert werden, dass Staaten vor allem dann Gefahr laufen zu scheitern, wenn die etatistische Form und deren gesellschaftliche Grundlage nicht übereinstimmen – ein Phänomen, das im besonderen Maße in den ehemaligen europäischen Kolonien des afrikanischen Kontinents auftritt. Robert Jackson hat am radikalsten auf diesen Umstand aufmerksam gemacht, indem er prinzipiell in Frage stellte, dass es sich hier um Staaten im eigentlichen Sinne handelt. Der Grund ist bestechend einfach: „To be a sovereign state today one needs only to have been a formal colony yesterday. All other considerations are irrelevant.“ ²⁸ Tatsächlich hat es sich in den meisten – vorzugsweise afrikanischen – Fällen als wenig aufwändig erwiesen, durch einen bürokratischen Akt um das Jahr 1960 herum die einstigen kolonialen Territorien in territorial abgegrenzte Staaten zu verwandeln – ganz so wie im vorhergehenden Jahrhundert die Aneignung des in europäischen Augen brach liegenden Geländes durch die Kolonialmächte erfolgte. Darüber hinaus indes und in jenen Regionen zumal, wo der koloniale Status der fraglichen Territorien zumindest strittig war und ist, stellten sich die Staatsgründungen dagegen weit komplizierter und bisweilen auch sehr blutig dar, wie etwa Ju-

26 Sørensen, op.cit., (Anm. 21), S. 7f, 15f.

27 Ibid., S.17, zit. nach Peter Evans, *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton (PUP) 1995, S. 72.

28 Robert Jackson, *Quasi-states: Sovereignty, international relations, and the Third World*, Cambridge (CUP), 1990, S. 17. In dieser Tradition auch Georg Sørensen, *War and State-Making. Why Doesn't It Work in the Third World?*, in: *Security Dialogue*, Jg. 32, Nr. 3, 2001, S. 341–354.

goslawien, Russland oder Indonesien demonstrieren. Jackson's These betrifft insoweit nur den kleineren Teil des Globus.

In der klassischen postkolonialen Welt dagegen hatte dieser spezifische Konstitutionsprozess mit der simplen Transformation abhängig kolonialer in unabhängig staatliche Apparate und Strukturen für die Überlebensfähigkeit der daraus hervorgegangenen Gebilde fatale Konsequenzen: Es entstanden wenig mehr als „Quasi-Staaten.“ Diese seien nach Jackson als „fremdartige Institution“ von vornherein zum Scheitern verurteilt. Sie verdankten, bar indigener Wurzeln, nicht nur ihre Entstehung in erster Linie der internationalen Gemeinschaft, sondern stützten auch ihre fortgesetzte Existenz vor allem auf ihre internationale Anerkennung als Völkerrechtssubjekte.²⁹ Insoweit verkörperten sie lediglich eine „juristische“ und keine „empirische“ Staatlichkeit:

„In sum, Africans were catapulted by the rush of events into the States system of the later twentieth century with very limited preparation for large-scale self-government and still attached to indigenous practices and institutions of which most were rooted in kinship duties and clan or tribal (ethnic) identities that were contrary to the obligations and other requirements of modern sovereign statehood.“³⁰

Als Ausgangspunkt für weiter- und tiefergehende Betrachtungen ist diese Diagnose kaum zu bezweifeln, zumal alle wissenschaftlichen Versuche, vorkoloniale Staatsbildungen und damit eigenständige Traditionen im subsaharischen Afrika zu entdecken, wenig schlüssig verlaufen sind. Gleichwohl stellt sich natürlich die Frage, ob vierzig Jahre nach dem „afrikanischen Jahr“ der Unabhängigkeit der verbreitete Staatszerfall des letzten Jahrzehnts tatsächlich darauf zurückzuführen ist, dass dem Kontinent die einschlägigen Institutionen lediglich von außen aufgenötigt wurden. Dem wird aus verschiedenen Perspektiven widersprochen. So wird etwa in einer mehr oder weniger ausgeprägten imperialismustheoretischen Tradition argumentiert, dass nicht die unzulängliche Passform, sondern die jüngere Entwicklungsagenda der maßgeblichen internationalen Akteure konstitutiv sei für das Scheitern von Staaten zumal auf dem afrikanischen Kontinent. Strukturanpassungsprogramme wie auch die Forderungen nach Demokratisierung und *Good Governance* hätten alle eines gemeinsam: die Schwächung der etablierten Staatsapparate bis hin gar zur „Entstaatlichung“.³¹ Andere führen diese Schwächung ganz im Gegenteil darauf zu-

29 Dieses Phänomen allerdings haben in sehr viel weiter zurückliegenden Zeiten auch schon andere, mit nicht weniger despektierlichem Gestus, beobachtet: „Allerdings gibt es Staaten, welche sich nicht positiv, durch die eigene Kraft, behaupten sondern negativ, durch die Verhältnisse des europäischen Gleichgewichts. Das ist handgreiflich bei der Schweiz, bei Belgien und Holland; sie werden durch die internationalen Machtverhältnisse erhalten. Dieses Fundament ist aber sehr fest; solange die heutige Staatengesellschaft sich nicht wesentlich verändert, kann die Schweiz auf eine lange Dauer zählen.“ Heinrich von Treitschke, Politik. Vorlesungen gehalten an der Universität zu Berlin, herausgegeben von Max Cornicelius, Leipzig (Hirzel), 1897, S. 42.

30 Robert H. Jackson, „Sub-Saharan Africa“, in: Robert H. Jackson, Alan James (Hg.), States in a Changing World. A Contemporary Analysis, Oxford (Clarendon), 1993, S. 140.

31 Vgl. z. B. Rita Abrahamsen, Democratisation: Part of the Problem or the Solution to Africa's „Failed States“?, Beitrag für die Konferenz „The Global Constitution of „Failed States“: the consequences of a new imperialism?“, University of Sussex, 18.–20. April 2001, in: www.sussex.ac.uk. Dem wird mit dem Argument widersprochen, dass im Unterschied zu Lateinamerika in Afrika die Strukturanpassungsleistungen der Internationalen Finanzinstitutionen nicht zu einer Verkleinerung, sondern auf Grund des Ressourcenflusses im Gegenteil zu einer Vergrößerung der Staatsapparate geführt haben, vgl. David E. Sahn, Alexander Sarris, The Evolution of States, Markets, and Civil Institutions in Rural Africa, in: The Journal of Modern African Studies, Jg. 32, Nr. 2, 1994, S. 294.

rück, dass die großen Geber östlich und westlich des einstigen eisernen Vorhangs nach dem Ende des Kalten Krieges das Interesse an diesen Ländern verloren und darum ihre Transfers drastisch beschnitten haben.³² William Zartman wiederum kann mit Rekurs auf die inneren Ursachen in der aktuellen afrikanischen Staatskrise ebenfalls kein genuin post-koloniales Phänomen erkennen. Für ihn ist *state failure* kein „postcolonial phenomenon, but a condition of nationalist, second- or later-generation regimes ruling over established (i.e., functioning) states“. Weder in Afrika noch sonst auf der Welt habe sich die genuin europäische Erfindung des Staates als „falsche Institution“ erwiesen, könne dessen Zerfall daher auf eine potenziell fehlende Passform zurückgeführt werden:

„It can also be affirmed, perhaps axiomatically, that there is no typical ‘African state’ especially adapted to African circumstances, or specifically derived from a precolonial protoinstitution; rather is there a set of functions that need to be performed for the coherence and the effectiveness of the polity – *anywhere*.“³³

Dem wird nun verbreitet entgegengehalten, dass die schlichte Tatsache, dass der Staat als Institution während der Kolonialzeit in Afrika ungeachtet der fehlenden sozioökonomischen Voraussetzungen importiert wurde, sehr wohl gravierende Konsequenzen für dessen Funktionsfähigkeit hatte, denn dies resultierte „in the creation of a kind of state radically different from any that had existed before.“³⁴ Art, Umfang und Konsequenzen dieser „radikalen Differenz“ sind indes Gegenstand ausgiebiger Kontroversen in einer beständig anwachsenden Zahl von Erörterungen über den Charakter des Staates in Afrika. Es konkurrieren Ansätze, die mit Variationen den patrimonialen Charakter des Staates in Afrika herausarbeiten, solche, die in ebenfalls unterschiedlicher Weise seinen „hybriden“ Charakter betonen und eine ganze Reihe von Analysen, die sich mit einzelnen strukturellen Merkmalen auseinandersetzen.³⁵ Nicht minder unterschiedlich fällt die Diagnose des Staatsversagens und in seiner Folge des Staatszerfalls aus.

Zu letzteren gehört etwa eine jüngere Untersuchung von Jeffrey Herbst, der – über die strittige institutionelle Passform hinaus und letztlich auch auf die Existenzgarantie der Staatengemeinschaft gestützt – die Komplexität der Schwierigkeiten des afrikanischen Staates auf die Variable reduziert, dass die geringe Bevölkerungsdichte und die großen Räume in deutlichem Unterschied zu Europa territoriale Kontrolle unmöglich und damit Staatsapparate entbehrlich gemacht hätten.³⁶ Vergleichbare Probleme in Russland hatten

32 „The current alarming rate of state collapse and disintegration may be a temporary phenomenon stemming from a pent-up supply of atrophying states after four decades of artificial preservation by the enforced status quo of the cold war. Just as the Dark Ages followed the fall of the Roman Empire, so too one must expect a certain amount of disorder following momentous changes in the patterns of global politics.“ Ronald K. McMullen, August Richard Norton, *Somalia and Other Adventures for the 1990s*, in: *Current History*, Jg. 92, Nr. 573, April 1993, S. 174.

33 Zartman, op. cit., (Anm. 18), S. 2, 6f.

34 Christopher Clapham, *Failed States and Non-States in the Modern International Order*, Vortrag auf der „Failed States Conference III“, Florenz, 7.–10. April 2000, S. 2, www.ippu.purdue.edu. Ähnlich auch Jeffrey Herbst, *States and Power in Africa. Comparative Lessons in Authority and Control*, Princeton NJ (PUP), 2000, S. 256.

35 Vgl. zu den unterschiedlichen Ansätzen u.a. Christof Hartmann, *Was bleibt vom Staat? Auswirkungen der Globalisierung in Afrika*, in: Peter Gärtner (Hg.), *Staatlichkeit im Epochenbruch? Antworten aus der Perspektive des Südens und Ostens*, Hamburg (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, Nr. 52), 2001, S. 104–106.

36 Herbst, op. cit., (Anm. 34). Diese Beobachtung führt ihn auch in der Bewertung der postkolonialen Staatsgrenzen in Afrika zu einem, den gängigen Klagen fundamental widersprechenden Urteil: „These

indes die genau entgegengesetzte Konsequenz: Es entstand keineswegs nur eine Mythologie des antietatistischen Eskapismus, von der Herbst zu berichten weiß, sondern vielmehr ein zentralistisch und autoritär gesteuertes Netz staatlicher Kontrolle, das eben dies zu verhindern suchte.³⁷ Abgesehen davon verfügte auch das okzidentale Europa über eine dieser Konstellation angemessene Antwort: Es war auch dort die Inkongruenz zwischen dem Raum, der kontrolliert werden musste, und den verfügbaren Mitteln, die den Feudalismus als – zugegeben nicht- oder proto-staatliche – Herrschaftsordnung ohne klare territoriale Abgrenzungen hervorbrachte. Doch während dies in Europa in die allmähliche und alles andere als friedliche Etablierung eines staatlichen Gewaltmonopols mündete, bereitete es in Afrika, so Herbst, den Boden für dessen allmählichen Zerfall:

„The contradiction of states with only incomplete control over the hinterlands but full claims to sovereignty was too fundamental to remain submerged for long. As a result, many of the pathologies that now are so apparent in Africa began to emerge: leaders who steal so much from the state that they kill off the productive sources of the economy; a tremendous bias in deference and the delivery of services toward the relatively small urban population; and the absence of government in large parts of some countries.“³⁸

In einem anderen Argumentationsstrang wird dagegen mit Rekurs auf die bei Jeffrey Herbst sekundäre Gesellschaft als Spezifikum und herausragende Schwäche hervorgehoben, dass der Staat in Afrika zu einem der „am weitesten privatisierten Sektoren der Gesellschaft“ mutiert sei.³⁹ Diese Beobachtung verbindet sich mit der grundlegenden These, Essenz der Politik in Afrika sei der Kampf um den Staat als „Beute“. Danach diene die Übernahme von staatlichen Ämtern mangels anderer Revenuen keinem anderen Zweck als der Selbstbereicherung mit der Folge massiver Korruption auf der einen sowie eines Rückzugs des Staates von wesentlichen, aber kostenträchtigen Funktionen im Interesse seiner Bürger. Beides berge in dieser Verbindung die akute Gefahr einer Implosion des Staates – eine Gefahr, die im Verlauf der neunziger Jahre auf Grund des ökonomischen Niedergangs und wegen der zurückgehenden Ressourcentransfers nach dem Ende des Kalten Krieges massiv zugenommen habe.⁴⁰

Diese beiden Gründe gelten auch jenen bis heute dominierenden Vertretern als Auslöser für die aktuelle Staatskrise, die in der Tradition von Max Weber den „neopatrimonialen“ Charakter des Staates in Afrika betonen und damit dessen „Aneignung“ auf ihren gesellschaftlichen Kern beziehen. Dabei wird als grundlegende Schwäche hervorgehoben, dass der Staat sich als externes Produkt des Kolonialismus nicht gegen die traditionellen Sektoren der Gesellschaft durchsetzen und sich nicht von indigenen kulturellen Grundmustern emanzipieren konnte, dass er vielmehr der „Logik sozialer Bindungen“ untergeordnet blieb, einen „neopatrimonialen“ Charakter annahm und allmählich der wachsen-

boundaries are, as many have pointed out, arbitrary, porous, and sometimes do not have an immediate physical presence in the territories they are supposed to demarcate. [...] However, these observations largely miss the point. The boundaries have been singularly successful in their primary function: preserving the territorial integrity of the state by preventing significant territorial competition and delegitimizing the norm of self-determination. As a result, weak states have been able to claim sovereignty over sometimes distant hinterlands because no other state could challenge their rule.“ (S. 253).

37 Und damit letztlich die Mythologie erst beförderte, vgl. *ibid.*, S. 22.

38 *Ibid.*, S. 254.

39 William Reno, „Business Conflict and the Shadow State: The Case of West Africa“, in: Ronald W. Cox (Hg.), *Business and the State in International Politics*, Boulder CO (Westview), 1996, S. 150.

40 Vgl. hierzu Chris Allen, *Warfare, Endemic Violence, and State Collapse in Africa*, www.ed.ac.uk.

den Macht traditioneller „Intermediäre“ wie lokaler Clanführer und „big men“ zum Opfer fiel.⁴¹ Es ist danach die Zentralität personaler Beziehungen sowie das „unproduktive Gegeneinander des scheinbar starken, aber in Wirklichkeit hohlen Staates und der tatsächlich schwach integrierten, klientelistisch vernetzten Gesellschaft ohne konflikt- und kompromissfähige Interessengruppen,“ die gemeinsam die Wurzel der aktuellen afrikanischen Krise bilden.⁴²

Das neopatrimoniale Konzept des Staates in Afrika legt es nahe, den grundlegenden Konflikt zwischen den beiden gesellschaftlichen Organisationsprinzipien – eines gestützt auf persönliche Loyalität, das andere auf funktionale Rationalität – als die grundlegende Ursache des Staatszerfalls in Afrika zu betrachten. Der Staat repräsentiert nur eines der beiden Prinzipien. Er löste das Prinzip personal gebundener Herrschaft und persönlicher Loyalität ab, das ohne klare territoriale Abgrenzungen und mit seinen überlappenden Jurisdiktionen für den Feudalismus des europäischen Mittelalters charakteristisch war. An dessen Stelle traten die abstrakten souveränen Einheiten, für die wiederum unzweideutig abgegrenzte territoriale Verfügbarkeit und Exklusivität ebenso konstitutiv waren wie das Recht, sich eine eigene politische Ordnung zu geben. Nur unter dieser Prämisse kann ein Staat als souverän gelten. Das bedeutet nach Otto Hintze:

„Herauslösung des Staates als eines Individuums aus der Gebundenheit alter Gemeinschaftsverhältnisse, Übergang zu individueller Selbstbestimmung. Voraussetzung dazu ist: Unabhängigkeit nach außen und Ausschließlichkeit der Staatsgewalt im innern.“

Und es ist keineswegs nur eine historische Zufälligkeit, dass das Prinzip der Staatensouveränität im Kapitalismus und dessen ökonomischer Rationalität sein sozioökonomisches Äquivalent findet:

„Der Kapitalismus als die Wirtschaftsräson der neueren Völkerwelt hat eine innere Verwandtschaft mit der Staatsräson. Er entspringt demselben Geiste gesteigerter Intensität und Rationalität des Betriebes, der eine Begleiterscheinung des Übergangs aus gebundenen Gemeinschaftsverhältnissen zu individualistischen Gesellschaftsverhältnissen ist.“⁴³

Es kann kaum verwundern, dass unter den in Afrika verbreiteten kulturellen und sozialökonomischen Voraussetzungen die Raison des Staates in seiner Abstraktheit nur schwer nachzuvollziehen und noch schwerer umzusetzen ist. Der Staat repräsentiert zwei verschiedene Dinge zur gleichen Zeit: Er ist sowohl an das Recht gebunden, wie er die Voraussetzung des Rechts darstellt; Art und Umfang seiner Tätigkeit werden durch das Recht definiert, reguliert und begrenzt, und zur gleichen Zeit obliegt es allein dem Staat und seinen Organen, für die Durchsetzung des Rechts Sorge zu tragen. Als Institution stellt er die höchste Macht dar, die ihre Legitimation von keiner anderen Macht bezieht; gleich-

41 Zurück geht der Begriff in diesem Kontext auf Thomas M. Calaghy, *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*, New York, 1984. Vgl. aus neuerer Zeit Klaus Schlichte, Boris Wilke, „Der Staat und einige seiner Zeitgenossen. Zur Zukunft des Regierens in der ‚Dritten Welt‘“, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Jg. 7, Nr. 2, 2000, S. 365, 367, 375; Klaus Schlichte, *Krieg und Vergesellschaftung in Afrika. Ein Beitrag zur Theorie des Krieges*, Münster (Lit-Verlag), 1996, S. 93–103; Reinhart Kößler, *Postkoloniale Staaten. Elemente eines Bezugsrahmens*, Hamburg (Schriften des Deutschen Übersee-Instituts, Nr. 25), 1994.

42 Rainer Tetzlaff, „Der Wegfall effektiver Staatsgewalt in den Staaten Afrikas“, in: *Die Friedens-Warte*, Jg. 74, 1999, Nr. 3, S. 323.

43 Otto Hintze, *Wesen und Wandlung des modernen Staates* (1931), in: ders., *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur Allgemeinen Verfassungsgeschichte*, herausgegeben von Gerhard Oestreich, Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht), 1970, S. 478, 482.

wohl kann der Staat nicht im Widerspruch zum Recht vorgestellt werden.⁴⁴ Rein logisch kann ein solch widersprüchlicher Dualismus kaum funktionieren. Und er ist noch weniger vorstellbar in Systemen personaler Herrschaft, die auf der Grundlage von Loyalität, Reziprozität und Widerspruchsfreiheit operieren und in letzter Konsequenz über eine physisch sichtbare höchste Autorität verfügen müssen.

Dass sich die beiden Prinzipien, personale Loyalität und rationale Herrschaft, in der beschriebenen Weise unproduktiv gegenüber stehen müssen, verneint nun indes eine neuere Forschungsrichtung zum Staat in Afrika, die dessen hybriden Charakter betont. Ihr Ausgangspunkt ist, dass der Staat in Afrika nicht länger als eine „rein exogene Struktur“ betrachtet werden könne; vielmehr habe ein „Prozess der Wiederaneignung von Institutionen kolonialen Ursprungs“ stattgefunden – wenngleich mit unterschiedlichen und auch in dieser Richtung durchaus kontrovers beurteilten Ergebnissen.⁴⁵ Danach stelle sich lediglich die genuin fremde staatliche Fassade als schwach und hohl dar, zumal wenn sie an Webers Kriterien einer strikten Trennung zwischen privater und öffentlicher Sphäre gemessen werde. Sie ruhe indes auf höchst stabilen Praktiken autochthoner und im Wesentlichen informeller afrikanischer Herrschaft, die im Unterschied zu den formalen staatlichen Institutionen keinerlei Ermüdungserscheinungen aufweise:

„One of our central arguments is that the state is both *vacuous* and *ineffectual*. It is *vacuous* in that it did not consolidate, as was once expected, on the foundations of the colonial legacy but instead rapidly disintegrated and fell prey to particularistic and factional struggles. It became an empty shell. As a result it failed to acquire either the legitimacy or the professional competence which are the hallmarks of the modern state. It is *ineffectual* in that it has never been in the interest of African political elites to work for the proper institutionalization of the state apparatus. Or to put it another way, its usefulness is greatest when it is least institutionalized.“⁴⁶

In Anbetracht der höchst unterschiedlichen Begleiterscheinungen des Zerfalls der offiziellen staatlichen Fassade, die von zügellosen Gewaltexzessen in Sierra Leone über die prekäre Stabilität in den verschiedenen Somalias bis zu Staatskarikaturen wie im Tschad reicht, kann es nicht verwundern, dass auch hier die Bewertungen der „Afrikanisierung“ des europäischen Staatsmodells kaum homogen ausfallen können. Gleichwohl ist diesem Argumentationsmuster durchgängig ein verzweifelt ins Positive gewendeter fatalistischer Zug eigen, der auch die aktuelle Krise des Kontinents in der Logik der kulturalistisch konditionierten afrikanischen Entscheidungsprozesse aufgehoben sieht. Tatsächlich jedoch offenbart Afrika ein Bild höchst „heterogener Staatsbildung“, das sich auch darin offenbart, dass heute Staatsversagen oder Staatszerfall in einigen Regionen des Kontinents mit mehr oder weniger effizienten Staatsapparaten in anderen koexistieren – ein Phänomen, für das keines der theoretischen Konzepte eine systematisch befriedigende Erklärung anzubieten vermag.⁴⁷ Gleichwohl erzählt der Staat in Afrika eine Geschichte, die sich in viel-

44 Vgl. Hans Kelsen, Gott und Staat, in: ders., Aufsätze zur Ideologiekritik, Neuwied (Luchterhand), 1964, S. 41, 44.

45 Jean-Francois Bayart, The state in Africa: the politics of the belly, London (Longman), 1993, S. 260. Vgl. kritisch in und gegenüber dieser Tradition mit einer Betonung auf der „Informalisierung“ der Politik in Afrika Patrick Chabal, „Review article: Is there a French way of explaining African politics?“, in: International Affairs (London), Jg. 76, Nr. 4, 2000, S. 829.

46 Patrick Chabal, Jean-Pascal Daloz, Africa Works. Disorder as Political Instrument, Oxford (James Currey), 1999, S. 14.

47 Jeffrey Herbst, „Responding to State Failure in Africa“, in: International Security, Jg. 21, Nr. 3, Winter 1996/97, S. 125.

fältiger Hinsicht nicht nur aktuell von den meisten anderen Regionen der Welt unterscheidet, sondern auch von jenen universalen Prozessen der Entstehung und des Verschwindens von Staaten, wie sie seit Jahrhunderten ablaufen. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, sich detailliert mit den jeweils spezifischen Gründen für das Phänomen des Staatszerfalls auseinander zu setzen, sollen ebenso weitreichende wie voreilige Schlüsse vermieden und angemessene Therapien angewandt werden.

4. Staatszerfall und die Raison d'être des Staates

Der 11. September hat in Erinnerung gerufen, dass die Raison d'être des Staates immer dann jenseits aller Zweifel und Kritik unmittelbar plausibel ist, wenn äußere Gefährdungen eine konzertierte Antwort verlangen. Offenkundig erinnert diese Erfahrung gleichsam im Reflex an den einstigen Bestimmungs- und Entstehungsgrund des Staates als Institution moderner Herrschaft. „War made the state, and the state made war“ lautet das berühmte Zitat von Charles Tilly, das die Entstehung der modernen Staaten in der europäischen Geschichte einem entscheidenden Grund zuschreibt: der Notwendigkeit, sich unter zentral organisierter Anspannung aller Kräfte in einem feindlichen Umfeld zu behaupten.⁴⁸ Diese Feststellung hat sowohl eine analytische als auch eine normative Seite – mit Konsequenzen für das Verständnis von Staatszerfall.

Es ist kaum ein Jahrhundert her, dass die Staat-und-Krieg-These insoweit wörtlich genommen wurde, als die kontinuierliche Akkumulation von Symbolen und Instrumenten staatlicher Macht und deren Projektion gleichsam als Nachweis ihrer gesicherten Existenz galten. Was liegt da näher, als den Umkehrschluss zu wagen, dass Staaten dann scheitern und zerfallen müssen, wenn mangels kriegerischer Gründe der Bedarf an ihnen verloren geht? Das mag die Häufung schwacher und gescheiterter Staaten auf dem afrikanischen Kontinent plausibler machen, wo es seit der Entkolonialisierung nahezu keine zwischenstaatlichen Kriege gegeben hat und wo die Existenzberechtigung der Staaten und deren territoriale Integrität mit wenigen Ausnahmen – wie dem jüngsten Krieg zwischen Äthiopien und Eritrea – praktisch nie von außen in Frage gestellt wurden.⁴⁹ Und es würde mit dem Umstand korrespondieren, dass seit dem Zweiten Weltkrieg auch in anderen Regionen der Welt die Zahl zwischenstaatlicher Kriege drastisch zurückgegangen ist. Gleich-

48 Tilly, op. cit. (Anm. 13), S. 42. Allerdings birgt, darauf sollte ergänzend verwiesen werden, der zuweilen grobschlächtrige Gebrauch dieser Gleichung die Gefahr, die nuancierteren Gründe für die Bildung des europäischen Staatensystems in den Hintergrund zu drängen, die namentlich auch Tilly geltend macht. Immerhin reicht der Krieg als Institution so weit in die staatenlose Geschichte zurück, dass sich die Frage stellt, warum er nicht zu einem früheren Zeitpunkt dem Staat als Institution zum Durchbruch verholfen hat. Tilly verweist denn auch auf Faktoren wie die kulturelle Homogenität, die Dominanz der Agrargesellschaften sowie die ausgedehnten, ebenso dezentralen wie relativ uniformen politischen Strukturen, die im Europa des hier entscheidenden 16. Jahrhunderts den Prozess der Staatenbildung befördert hätten. Gemeinsam erleichterten sie, „to divide the continent up into mutually exclusive territories“ (S. 28). Vgl. zu dieser These früher auch schon Otto Hintze, der den französisch-habsburgischen Kampf um die europäische Vorherrschaft im nahezu zweihundertjährigen Zeitraum vom Ende des 15. bis in das 17. Jahrhundert als herausragendes Merkmal nennt, Hintze, Staatsverfassung und Heeresverfassung (1906), in: ders., op. cit., (Anm. 43), S. 69.

49 Vgl. zu diesem Krieg als „staatsbildender“ Testfall für die Ausnahme von der afrikanischen Regel Christopher Clapham, War and State Formation in Ethiopia and Eritrea, Vortrag auf der „Failed States Conference IV“, Florenz, 10.–14. April 2001, www.ippu.purdue.edu.

wohl hat dies im Unterschied zur transnationalen Wirtschaftsverflechtung in Gestalt der Globalisierung noch keinen erkennbaren Anlass geboten, den Staat als Institution in Frage zu stellen. Das stellte sich am Beginn des 20. Jahrhunderts durchaus anders dar, als die Bestimmung der Staaten jenseits ihrer vornehmsten Pflichten und Rechte zum Kriege Gegenstand ernsthafter oder zumindest so gemeinter Erörterungen war. So warf etwa der deutsche Historiker Friedrich Meinecke, keineswegs ein Militarist, aus Anlass der Gründung des Völkerbundes die Frage auf:

„Aber würde, dies ist die letzte zu stellende Frage, mit dem Erlöschen der Machtkämpfe nicht auch die innere Lebendigkeit und plastische Kraft der Staaten, der Heroismus und Opfergeist der Menschen erlöschen? Würden die Staaten dann nicht zu ausgebrannten Vulkanen oder wie Spengler sich nicht übel ausdrückt, zu Fellachenstaaten herabsinken? Hängen nicht Geist und Natur so untrennbar zusammen, dass alle Kultur eines gewissen Nährbodens von Barbarei, alles Rationale des Irrationalen bedarf? Ist denn die volle Rationalisierung des Völker- und Staatenlebens überhaupt ein Glück?“⁵⁰

Nur wenige Jahre zuvor – und ohne in Gestalt des Ersten Weltkriegs mit den desaströsen Konsequenzen konfrontiert gewesen zu sein – war die Antwort eindeutig. Mehr noch wäre zumal in Deutschland eine solche Frage kaum gestellt worden, da sich das Objekt der Begierde angesichts der zahllosen kleinen Staaten der vermeintlich einen Nation im Nebel patriotischer Träume aufzulösen schien.⁵¹ Und als mit dem Zweiten Weltkrieg die deutsch-japanische Aggression die bellikose Handlungsfreiheit der Staaten endgültig beseitigte und an ihre Stelle das völkerrechtliche Friedensgebot treten ließ, war für einen altdeutschen Staatstheoretiker wie Carl Schmitt endgültig besiegelt, dass, wie er 1963 ausführte, „die Epoche der Staatlichkeit“ jetzt zu Ende gehe:

50 Friedrich Meinecke, *Die Idee der Staatsräson*, München (Oldenbourg), 1925, S. 540. Nur wenige Jahre und einen Weltkrieg früher hieß es bei Heinrich von Treitschke noch sehr viel emphatischer: „Die Geschichte trägt durchaus männliche Züge, für sentimentale Naturen und für Weiber ist sie nicht. Nur tapferere Völker haben ein sicheres Dasein, eine Zukunft, eine Entwicklung; schwache und feige Völker gehen zu Grunde und von Rechts wegen. In diesem ewigen Für und Wider verschiedener Staaten liegt die Schönheit der Geschichte, diesen Wettstreit aufheben zu wollen ist einfach Unvernunft.“ *Op. cit.*, (Anm. 29), S. 30.

51 Dazu der herausragende Ideologe der preußisch-deutschen Einheitsbewegung, Heinrich von Treitschke: „Uns Deutschen ist durch schmerzliche Entbehrung der Blick geschärft worden für die Würde des Staats. [...] Seine Ehre ist die unsere, und wer nicht auf seinen Staat mit begeistertem Stolze schauen kann, dessen Seele entbehrt eine der höchsten Empfindungen des Mannes. Wenn heute unsere besten Männer darnach trachten, diesem Volke einen Staat zu schaffen, welcher Achtung verdient, so beseelt sie dabei nicht blos der Wunsch, fortan gesicherter ihr persönliches Dasein zu verbringen; sie wissen, daß sie eine sittliche Pflicht erfüllen, welche jedem Volke auferlegt ist.“ Heinrich von Treitschke, *Die Freiheit* (Leipzig 1861), in ders.: *Historische und Politische Aufsätze*, Dritter Band, Leipzig, (G. Hirzel), 1871 (4. Auflage), S. 15. Und kein geringerer als Johann Gottlieb Fichte hat in seinen berühmten Reden an die deutsche Nation auf eben diesen Zusammenhang aufmerksam gemacht. Danach bedarf es im Frieden „keiner eigentlichen Regierung“. Anders dagegen im Krieg: „Wenn aber dieser gleichmäßige Fortgang in Gefahr gerät und es nun gilt, über neue, nie also dagewesene Fälle zu entscheiden: dann bedarf es eines Lebens, das aus sich selber lebe. Welcher Geist nun ist es, der in solchen Fällen sich an das Ruder stellen dürfe, der mit eigener Sicherheit und Gewißheit und ohne unruhiges Hin- und Herschwanken zu entscheiden vermöge, der ein unbezweifeltes Recht habe, jedem, den es treffen mag, ob er nun selbst es wolle oder nicht, gebietend anzumuten und den Widerstrebenden zu zwingen, daß er alles, bis auf sein Leben, in Gefahr setze? Nicht der Geist der ruhigen bürgerlichen Liebe der Verfassung und der Gesetze, sondern die verzehrende Flamme der höheren Vaterlandsliebe, die die Nation als Hülle des Ewigen umfaßt, für welche der Edle mit Freuden sich opfert und der Unedle, der nur um des ersten willen da ist, sich eben opfern soll. Nicht jene bürgerliche Liebe der Verfassung ist es; diese vermag dies gar nicht, wenn sie bei Verstande bleibt.“ Ders., *Reden an die deutsche Nation*, Leipzig (Alfred Kröner), o. J., S. 130.

„Der Staat als das Modell der politischen Einheit, der Staat als der Träger des erstaunlichsten aller Monopole, nämlich des Monopols der politischen Entscheidung, dieses Glanzstück europäischer Form und occidentalen Rationalismus, wird entthront.“⁵²

In der Konsequenz seiner Wahrnehmung der Essenz des Politischen – der kategorialen Unterscheidung zwischen Freund und Feind – zeigt Schmitts Staat nach innen und außen zwei auffallend widersprüchliche Gesichter: Nach innen garantiere er Frieden – in der Schmitt eigenen Sprache repräsentiert durch die Substitution der Politik durch die Polizei. Dessen äußeres Äquivalent jedoch sei das souveräne Recht des Staates, gegen andere Staaten seiner Wahl Krieg zu führen, als – unter allen Umständen und ohne Ansehung der Motive und Ziele – Gleicher.⁵³

Auch wenn die Hegung der Staaten durch internationale Institutionen zumindest in der nördlichen Hemisphäre deren Existenz bislang ebenso wenig in Frage zu stellen vermochte wie ihre vermeintliche Aushöhlung durch die subversive Kraft der internationalen ökonomischen Vertragsbeziehungen, war es für die Historiker jener Epoche am Beginn des 20. Jahrhunderts auf einem solchen normativen Resonanzboden ganz selbstverständlich, auch analytisch die Essenz der Staatsbildung in der Notwendigkeit zu verorten, sich gegen eine feindliche Umwelt zu behaupten. Umgekehrt aber scheint in der Gegenwart mit dem – einstweiligen – Ende der klassischen Kriege zwischen Staaten ein entscheidender Grund für deren Aufstieg und Niedergang entfallen. Sie werden nicht länger von außen absorbiert, sondern scheitern von innen, büßen ihre Funktionsfähigkeit ein oder zerbrechen am gewalttätigen Ringen um eben jenes Monopol.

Nun mag es dem kurzen historischen Gedächtnis geschuldet sein, dass heute nahezu ausschließlich über das aktuelle Phänomen des Scheiterns von Staaten in der Dritten Welt gesprochen wird. Europa gilt dagegen nicht nur als Geburtsstätte des heutigen internationalen Systems, sondern verkörpert auch das leuchtende Beispiel, dem überall nachzueifern sei. Gewiss reflektiert die Tatsache, dass das europäische Staatsmodell alternativlos das Prinzip moderner Herrschaft verkörpert, die internationalen Machtverhältnisse ebenso wie ein fortgesetztes Entwicklungsgefälle. Auf der anderen Seite könnte es aber auch dem militanten, nahezu darwinschen Selektionsprozess zuzuschreiben sein, dass dieses Herrschaftsmodell bis heute eine derart expansive Kraft entfaltete. Das ändert jedoch nichts an den gravierenden Anpassungsproblemen, die das Modell in anderen Teilen der Welt aufweist, wie Christopher Clapham mit Blick auf Afrika zu Recht betont:

52 Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen*. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, Berlin (Duncker&Humblot), 1963, S. 10.

53 Wiederum Schmitt: „Zum Staat als einer wesentlich politischen Einheit gehört das *jus belli*, d. h. die reale Möglichkeit, im gegebenen Fall kraft eigener Entscheidung den Feind zu bestimmen und ihn zu bekämpfen.“ (S. 45). Dieses Recht stellt nun allerdings keine Pflicht zum Kriege dar: „Der Krieg ist durchaus nicht Ziel und Zweck oder gar Inhalt der Politik, wohl aber ist er die als reale Möglichkeit immer vorhandene *Voraussetzung*, die das menschliche Handeln und Denken in eigenartiger Weise bestimmt und dadurch ein spezifisch politisches Verhalten bewirkt. [...] Eine Welt, in der die Möglichkeit eines solchen Kampfes restlos beseitigt und verschwunden ist, ein endgültig pazifizierter Erdball, wäre eine Welt ohne die Unterscheidung von Freund und Feind und infolgedessen eine Welt ohne Politik.“ (S. 34f). Krieg jedoch bleibt eine existenzielle Herausforderung, der man sich – wie er mit auffallend aktuellem Bezug ausführt – nicht leichtfertig zuwenden darf: „Ein Krieg hat seinen Sinn nicht darin, daß er für Ideale oder Rechtsnormen, sondern darin, daß er gegen einen wirklichen Feind geführt wird. Alle Trübungen dieser Kategorie von Freund und Feind erklären sich aus der Vermengung mit irgendwelchen Abstraktionen oder Normen.“ *Ibid.*, S. 50f.

„The encounter between Africa and the Westphalian assumptions of sovereign statehood, built into the practice of European powers and the international system that they created, underlies the entire modern history of the continent. It has been an awkward, ambiguous, unsatisfactory, and often indeed tragic combination.“⁵⁴

Diese Beobachtung erlaubt prinzipiell zwei Schlussfolgerungen, je nach der alternativen Präferenz für den etatistischen Universalismus oder den gesellschaftlichen Partikularismus. Clapham ist hier ganz entschieden: Für ihn demonstrieren die „tragischen“ Konsequenzen des europäischen Herrschaftsmodells in Afrika, dass mit dem Modell etwas nicht stimmen kann – weniger mit dem Empfänger. Die Konsequenzen sind weitreichend: *State failure* in Afrika soll als Tatsache ebenso akzeptiert werden wie es angebracht erscheint, „to recognise that the brief period in which states covered the whole inhabited world has now passed, and that a reversion to patterns of international activity characteristic of previous eras is now called for“.⁵⁵ Andere, wie etwa Trutz von Trotha, plädieren nicht minder radikal für eine vollständige Überwindung des internationalen Systems und seiner staatlichen Grundlagen. Danach demonstrierte das sichtbare Ende der Staatlichkeit in Afrika der Welt das Bild ihrer Zukunft und bedeute nicht mehr und nicht weniger als eine Rückkehr zum „historischen Normalfall: dieser sind weder der Staat noch das staatliche Gewaltmonopol, sondern die Nichtstaatlichkeit und die vielgestaltigen Formen des Rechts und der sozialen Kontrolle *jenseits des Staates*.“⁵⁶

Bislang galt auch beim Staat, der seinen Weg nach Afrika partiell durch kolonialen Oktroy und partiell durch freiwillige Übernahme gefunden hat, dass das fortgeschrittene Land dem Nachzügler „das Bild seiner Zukunft“ zeigt, wie Karl Marx und Friedrich Engels mit aufklärerischem Gestus einst im Kommunistischen Manifest deklamierten. Der Staatszerfall hingegen scheint einen Paradigmen-Wechsel ausgelöst zu haben: Danach ist es nicht länger das entwickelte, sondern das unterentwickelte Land, ist es nicht länger Europa, sondern Afrika, wo bereits heute geschieht, was als Schicksal der ganzen Welt blüht: „Die Zukunft liegt in Schwarzafrika, weil der Kontinent dokumentiert, dass der moderne Staat seinen Zenit überschritten hat.“⁵⁷ Ähnlich hatte sich einige Jahre zuvor auch Robert Kaplan in seinen Warnungen vor einer dräuenden globalen „Anarchie“ vernehmen lassen, die bei ihm allerdings den Norden nicht unmittelbar erfassen, sondern sich darin begnügen sollte, von Süden an seine Gestade zu schwappen:

„Sierra Leone is a microcosm of what is occurring, albeit in a more tempered and gradual manner, throughout West Africa and much of the underdeveloped world: the withering away of central governments, the rise of tribal and regional domains, the unchecked spread of disease, and the growing pervasiveness of war. West Africa is reverting to the Africa of the Victorian Atlas. [...] And West Africa's future, eventually, will also be that of most of the rest of the world.“⁵⁸

54 Christopher Clapham, *Africa and the International System. The Politics of State Survival*, Cambridge (CUP), 1996, S. 267.

55 Clapham, op. cit., (Anm. 34).

56 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*, Jg. 28, Nr. 2, Juni 2000, S. 262f.

57 Trutz von Trotha, Die Zukunft liegt in Afrika. Warum Staatszerfall und Rückkehr der „konzentrischen Ordnung“ auch den Westen betreffen, in: *Die Zeit* vom 10. August 2000, S. 9.

58 Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy*, in: *The Atlantic Monthly*, Februar 1994, zit. nach, www.theatlantic.com, S. 3.

Gewiss ist der Staat im Unterschied zu den Assoziationen, die sein Name weckt, weder empirisch noch konzeptionell ein – gleichsam statisches – Phänomen für die Ewigkeit, mit dem womöglich das Ende der Geschichte eingekehrt ist. Vielmehr benötigte er mehr als ein Jahrtausend, um aus der Asche des Römischen Reichs emporzusteigen, und er tat dies in sehr eigener und keineswegs unumstrittener Weise. Daher bekleidet der Staat einen spezifischen Platz in Raum und Zeit und wird eines Tages als Herrschaftsmodell überholt sein. Ob dies im Zeichen des Zerfalls von Staaten jedoch bereits heute der Fall ist und ob Staaten als die konstitutiven Einheiten des internationalen Systems lediglich ein Konstrukt sind, die allein für das Völkerrecht und die internationalen Organisationen benötigt werden, während die eigentlichen Funktionseinheiten bereits ganz andere sind als der Staat und nur vorübergehend dessen „Kostüm“ angenommen haben, ist durchaus offen. Gewiss vollzieht sich ein säkularer Wandel, da es bereits heute Organisations- und Steuerungsbedarf „oberhalb“ des Staates (durch internationale Organisationen), „unterhalb“ des Staates (durch regionale Autonomien) und „jenseits“ des Staates gibt (wie positiv etwa die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts und negativ die organisierte Kriminalität).⁵⁹ Dies unterstreicht indes nur die historische Erfahrung, dass die staatlichen Sicherheits- und Schutzfunktionen auch auf andere Weise wahrgenommen werden können. Solange jedoch Alternativen weder aus dem Staat herausgewachsen sind, noch diesen in revolutionärer, will heißen: konstruktiver Weise zu überwinden versprechen, ist das Modell weit entfernt, seine Zukunft bereits hinter sich zu haben. Der schlichte Zerfall staatlicher Autorität und seine desaströsen Begleiterscheinungen jedenfalls dokumentieren lediglich, dass jenseits von Wille und Vorstellung noch alle Alternativen zum realen staatlichen Gewaltmonopol im Praxistest versagt haben.

Das gilt in beklemmender Weise auch für das erste große historische Projekt der Überwindung nicht nur des vermeintlich repressiven bürgerlichen, sondern des Staates überhaupt. Schon im Kommunistischen Manifest hatten Karl Marx und Friedrich Engels in Grundzügen dargelegt, wie sie sich die Befreiung der sozialistischen Gesellschaft von den Fesseln staatlichen Zwangs vorstellten – mit einem an Schmitt gemahnenden Manichäismus des Politischen:

„Sind im Laufe der Entwicklung die Klassenunterschiede verschwunden und ist alle Produktion in den Händen der assoziierten Individuen konzentriert, so verliert die öffentliche Gewalt den politischen Charakter. Die politische Gewalt im eigentlichen Sinne ist die organisierte Gewalt einer Klasse zur Unterdrückung einer andern. [...] An die Stelle der alten bürgerlichen Gesellschaft mit ihren Klassen und Klassengegensätzen tritt eine Assoziation, worin die freie Entwicklung eines jeden die Bedingung für die freie Entwicklung aller ist.“⁶⁰

Dieses Versprechen hielt bis in die Anfangsphase des ersten proletarischen Staates, auch wenn sich dieser Staat von Anbeginn auf einem ganz anderen Entwicklungspfad bewegte. So bekräftigten Nikolaj Bucharin und Jewgenij Preobraschenskij in ihrem „ABC des Kommunismus“ zur Erläuterung des Programms der Kommunistischen Partei Russlands – eines der eindrucksvollsten Beispiele für den Konflikt zwischen guten Absichten und unzureichender Realität:

„In a communist society there will be no classes. But if there will be no classes, this implies that in communist society there will likewise be no State.[...] Since there is no class war, the

59 Wallensteen 1999, op. cit. (Anm. 15), S. 4, 13.

60 Karl Marx, Friedrich Engels, Werke, Band 4, Berlin (Dietz), 1972, S. 482.

State has become superfluous. There is no one to be held in restraint, and there is no one to impose restraint."⁶¹

Einstweilen indes bedurfte es noch der Unterdrückungsinstrumente der Diktatur des Proletariats, was unter den spezifischen russischen Bedingungen am Beginn der zwanziger Jahre einige unwillkommene Nebeneffekte produzierte. So beklagte das „ABC“ die Gefahr von Verzerrungen und Irrwegen, da sich im Zuge des Bürgerkrieges (und in Anbetracht des sozioökonomischen Entwicklungsrückstandes) eine Tendenz herausgebildet habe, „to a certain degree to promote the reintroduction of bureaucracy into the Soviet system. This is a grave danger for the proletariat. The workers did not destroy the old official-ridden State with the intention of allowing it to grow up again from new roots.“⁶² Das waren allerdings die letzten Artikulationen mutiger Kritik, bevor diese von der inkriminierten sowjetischen Staatsbürokratie physisch ausgemerzt wurde. Im Schicksal von Bucharin und Preobraschenskij symbolisiert sich so das Schicksal eines Konzepts, das sich eher von romantischen Träumen inspirieren ließ, denn von jener kühlen Rationalität, die mit ihrer machttechnokratischen Brutalität schließlich dem marxistisch-leninistischen Staat und seiner fortwährenden „Stärkung“ die mit Blut gezeichneten Konturen verlieh.

Letztlich waren die Reflektionen von Marx und Engels bis zu den revolutionären Bolschewiki über den Staat ebenso eschatologisch wie alle vorhergehenden und folgenden Rasonnements über ein vermeintliches Ende der Geschichte. Dass alle historisch gewachsenen Gesellschaften einen Staat benötigen mit Ausnahme jener, die als nächste revolutionär geschöpft wird, oder jenen, die ihn zur leeren Hülle degradierten, lässt sich nur in Kategorien der Erlösung verstehen. Insofern hatte Bernstein durchaus Recht, als er die Vision des künftigen Staates von Karl Marx als „vollständig kleinbürgerlich“ denunzierte und seine konkreten „kommunistischen“ Vorschläge als Naivität in der Tradition von Proudhon verwarf. Im industriellen und nicht minder im post-industriellen Zeitalter bedürfe es angesichts der Notwendigkeit, die entwickelte Arbeitsteilung, die Kommunikation und den Transport über große Distanzen zu organisieren, einer Institution wie des Staates: „Aus dem Staat herauspringen ist Unmöglichkeit. Man kann ihn nur ändern.“⁶³ Es stellt sich die Frage, ob dies auch für jene Gesellschaften gilt, denen wie in Afrika der Staat mangels entwickelter sozioökonomischer Basis abhanden gekommen ist. Die internationale Gemeinschaft hat darauf von der praktischen Seite ebenso unterschiedliche

61 N. Bucharin & E. Preobrazhensky, *The ABC of Communism*, London (The Communist Party of Great Britain), 1922, S. 74. Da „die gesellschaftliche Ordnung wie eine gut geölte Maschine“ funktioniert, stellen sich die Autoren die Administration im Kommunismus recht einfach vor: „The main direction will be entrusted to various kinds of book-keeping offices or statistical bureaux.“ (S. 74). „There will be no need for special ministers of State, for police and prisons, for laws and decrees – nothing of the sort. [...] The bureaucracy, the permanent officialdom, will disappear. The State will die out.“ (S. 75). Leider bedürfe es einer gewissen Zeitspanne, um diese Bedingungen eintreten zu lassen: „Two or three generations of persons will have to grow up under the new conditions before the need will pass for laws and punishments and for the use of repressive measures by the worker’s State. Not until then will all the vestiges of the capitalist past disappear. Though in the intervening period the existence of the worker’s State is indispensable, subsequently, in the fully developed communist system, when the vestiges of capitalism are extinct, the proletarian State authority will also pass away“ (S. 75).

62 *Ibid.*, S. 195f. Als Gegenmittel empfahlen die Autoren eine „kontinuierliche Rotation“ und dass „the entire working population shall be introduced to participate in the State administration.“ Sie erwarteten sich davon: „The more extensive this participation of the masses is, the sooner will the dictatorship of the proletariat die out.“

63 Bernstein, *op. cit.* (Anm. 24), S. 87, 90.

Antworten gefunden wie die Wissenschaft auf ihren Wanderungen zwischen estatistischer Vergangenheit und staatsferner Zukunft.

5. Staatszerfall – Externe Therapie oder indigene Agnostik?

Der Krieg in Afghanistan hat schlaglichtartig eine Aufgabe in den Mittelpunkt des Weltinteresses gerückt, der nach dem Desaster der UN-Mission in Somalia über Jahre kaum mehr Aufmerksamkeit geschenkt worden war: den Wiederaufbau zerfallener Staaten mit Hilfe und durch die internationale Gemeinschaft der Staaten und Geber. Es ist nach mehr als zwanzig Jahren Bürgerkrieg sowie der vollständigen Zerrüttung der materiellen wie sozialen Infrastruktur bei einem Volk von mehr als zwanzig Millionen Menschen eine Aufgabe bislang unbekannter Dimensionen. Dem hat die Internationale Geberkonferenz im Januar 2002 in Tokio insoweit Rechnung getragen, als sie Afghanistan etwa drei Milliarden US-Dollar an Hilfeleistungen zugesagt hat, von denen ein wesentlicher Teil bereits im ersten Jahr ausgezahlt werden soll.⁶⁴

Solange sich Afghanistan im Licht der internationalen Aufmerksamkeit befindet, kann zumindest gehofft werden, dass sich diese auch in materieller Zuwendung niederschlägt. Sind die ausländischen Truppen und mit ihnen die Fernsehteams dagegen erst einmal abgezogen, dürfte der Zufluss an Leistungen, der jetzt die Absorptionsfähigkeit hinwegzuschwemmen droht, schnell zu einem Rinnsal verkümmern, das ohne nennenswerte Spuren in der Steinwüste versickert. Aber schon jetzt werden Grenzen sichtbar, obwohl Afghanistan wie kein anderes Land die weltpolitischen Risiken des Staatszerfalls demonstriert hat. Zbigniew Brzezinski ist keineswegs der einzige in den Vereinigten Staaten, der in den vergangenen Monaten die Hoffnung zum Ausdruck gebracht hat, dass sich die USA bei der „politischen Stabilisierung Afghanistans nicht in eine jahrelange Mission verwickeln“ lassen.⁶⁵ Tatsächlich lassen sie sich überhaupt nicht verwickeln; und er reflektiert damit eine Grundstimmung in der politischen Klasse in Washington, die es der Bush-Administration denn auch leicht machte, die Verantwortung für die politische Rehabilitation des Landes in die Hände der ungeliebten Vereinten Nationen und den Ort für die Verhandlung des politischen Arrangements nach Deutschland zu legen. Zugleich deutet er implizit ein Problem an, das nach dem formellen Ende des Kolonialismus und nach der Aufteilung der Welt in die zwei großen Lager des Kalten Krieges eine dritte Phase der politischen Domestizierung des Südens durch den Norden einzuleiten scheint: die wachsende Zahl von de-facto-Protectoraten und Treuhandschaften in der noch schneller zunehmenden Zahl von Ländern, die sich nicht länger selbst verwalten und regieren können.

64 Vgl. Handelsblatt vom 22. Januar 2002, S. 8; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. Januar 2002, S. 5. Nach Berechnungen der Weltbank, der Asiatischen Entwicklungsbank sowie des UNDP erfordert allerdings allein der Wiederaufbau des kriegszerstörten Landes bis 2011 mindestens 15 Milliarden US-Dollar – von den Programmen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung eines der dann immer noch ärmsten Länder der Welt ganz zu schweigen. Nur für die Räumung der zahllosen Minen ist danach ein Volumen von 500 Millionen US-Dollar anzusetzen; vgl. auch „Afghanistan: World Bank Approach Paper“, in: lnweb18.worldbank.org.

65 Zbigniew Brzezinski, Eine neue Ära der Solidarität? in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 11. November 2001, S. 10.

Afghanistan ist lediglich der bislang letzte in einer ganzen Reihe von Staaten, die ihre fortgesetzte oder neu gefundene Existenz nicht allein der Anerkennung durch die internationale Gemeinschaft verdanken, sondern vor allem auch deren physischer, sprich militärischer und administrativer Präsenz. Bosnien, Ost-Timor, Kambodscha, Mosambik und Somalia sind weitere Beispiele, in denen unter der Ägide der Vereinten Nationen – oder wie in Bosnien durch diese legitimiert – die internationale Gemeinschaft im Verlauf der neunziger Jahre wesentliche Staatsfunktionen zumindest temporär treuhänderisch übernommen oder kontrolliert hat. Angola, Kongo, Sierra Leone und Liberia sind Länder, wo dies ernsthaft erwogen wurde. In den Jahrzehnten zuvor hatte die UN lediglich in Iran/Jaya/Indonesien eine solche administrative Verantwortung wahrgenommen.⁶⁶ Allein der finanzielle Aufwand für den allfälligen Wiederaufbau – in Bosnien belief er sich von 1995 bis 1999 auf insgesamt 5,4 Milliarden US-Dollar, in Ost-Timor innerhalb von drei Jahren auf 350 Millionen US-Dollar, im Libanon auf jährlich 400 Millionen US-Dollar – lassen schon aus der Perspektive der Geber die Grenzen erkennen, die hier externem Engagement bei einer weiteren Proliferation des Staatszerfalls und seiner gewalttätigen Begleiterscheinungen gesetzt sind.⁶⁷ Der operative Aufwand, um die politischen und militärischen Voraussetzungen für einen solchen Wiederaufbau zu schaffen, einschließlich der Schwierigkeiten, in ausreichendem Umfang interessierte Staaten zu gewinnen, engen den Spielraum für einen groß angelegten neuen Interventionismus des Nordens im Süden weiter ein. Daran hat, wie das amerikanische Verhalten demonstriert, auch die Erfahrung des 11. September nichts grundlegendes geändert.

Hinzu kommt, dass auch aus der Perspektive der Betroffenen, der Gesellschaften in den zerfallenen Staaten, externen Interventionen systematische Grenzen gesetzt sind, denn dauerhaft stabile staatliche Herrschaft bedarf stabiler endogener gesellschaftlicher Wurzeln. Dem tragen die bisweilen voreilig erhobenen Forderungen nach UN-Treuhandschaften nur unzulänglich Rechnung, wie nicht allein William Zartman mit Nachdruck kritisiert:

„Such solutions err in the arrogant presumption that only the West can govern and in the ignorant fallacy that a 150-member bureaucracy that cannot pay for its emergency interventions is suited to exercising or supervising colonial-like rule. Unlike the world of a century ago, no state at the end of the twentieth century has an interest in establishing a new colonial rule, and an international condominium is precisely the sort of training in irresponsibility that developing nations do not need.“⁶⁸

Gleichwohl gibt es wenig Zweifel, dass der Prozess des Staatszerfalls mit seinen für die betroffenen Gesellschaften und Menschen katastrophalen Folgen im Regelfall nur durch ausländische Intervention aufgehalten und umgekehrt werden kann. Vor allem und ganz

66 Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die UN-Charta Treuhandschaften für ihre Mitglieder prinzipiell ausschließt. Sie sind dort vor allem für die früheren Mandatsgebiete des Völkerbundes oder für besetzte Gebiete aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges vorgesehen. Vgl. zu den Trusteeships allgemein Gerald B. Helman, Steven R. Ratner, *Saving Failed States*, in: *Foreign Policy*, Nr. 89, Winter 1992/93, S. 12–18.

67 Gleichwohl können auch unter solchen rein utilitaristischen Gesichtspunkten gescheiterte Staaten nicht ignoriert werden, denn: „[T]he long-term costs of ignoring failed states – in human misery, economic terms, and political instability – are enormous compared to the up-front expenses of a U.N. rescue operation.“ Helman, Ratner, *ibid.*, S. 20.

68 Zartman, *op. cit.* (Anm. 18), S. 272f. Es ist wohl nicht zufällig, dass in diesem Zusammenhang aktuell auch wieder an die Erfahrungen mit der UN-Operation „Restore Hope“ in Somalia erinnert wurde, vgl. „Somalia provides lesson in non-interference“, in: *Financial Times* vom 19. November 2001, S. 3.

unmittelbar sind Bürgerkriegsfraktionen und Warlords unter Kontrolle zu nehmen, zu demilitarisieren und nicht zuletzt ihrer ökonomischen Basis zu berauben, die sich im Prozess des Staatszerfalls als „selbst tragende Wirtschaft der bewaffneten Gewalt“ mit einem erheblichen Beharrungsvermögen etabliert hat.⁶⁹ Des Weiteren sind substitutiv elementare staatliche Sicherheits- und Fürsorgeleistungen bereitzustellen, und es bedarf nur extern verfügbarer materieller Ressourcen, um Kriegszerstörungen zu beseitigen und den ökonomischen Wiederaufbau einzuleiten. Letztere wiederum können ihre Adressaten nur dann erreichen und Wirkung entfalten, wenn die in zerfallenen Staaten naturgemäß höchst prekären sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen dies erlauben. Was aus solchen Anforderungen für die Art, den Umfang und die Dauer externer Interventionen und im Regelfall auch externer Präsenz abzuleiten ist, muss sich im Einzelfall der aktuellen Bedingungen entscheiden. Damit jedoch ist lediglich die kurzfristige notwendige Bedingung zur Wiederherstellung einer Ordnung erfüllt, nicht jedoch die hinreichende der nachhaltigen Wirkung.⁷⁰

Weit weniger vom Einzelfall hängt denn auch ab, welche Richtung und welche Strategie bei der Rekonstruktion der zerfallenen Staaten eingeschlagen wird. Zwar rekurriert die Weltbank auch hier auf die Einzigartigkeit jeden Zerfalls und warnt vor „einfachen Generalisierungen seiner Ursachen und Wirkungen“; zugleich aber lässt auch sie keinen Zweifel, dass Ziel ihrer Bemühungen die Wiederherstellung staatlicher Ordnungen nach dem vorausgehenden okzidentalischen Muster ist – wenn aktuell auch tunlichst in seiner demokratischen Variante.⁷¹ Das jedoch setzt bereits ein ebenso spezifisches wie generalisierendes Verständnis des Staatszerfalls und seiner Ursachen voraus. Wer etwa, wie oben ausgeführt, Zweifel hegt, dass das europäische Staatsmodell in der Dritten Welt und namentlich in Afrika dauerhaft verankert werden kann, wird bei dessen Zerfall kaum für einen Wiederaufbau plädieren. Tatsächlich existieren eine Reihe alternativer, auch praktisch konzipierter Ansätze, wenngleich bis heute in Theorie und Praxis die Restaurationsbemühungen deutlich überwiegen.

Zur Verdeutlichung dieser Differenz sei noch einmal auf die unterschiedlichen Definitionen von Staatszerfall eingegangen. In der Debatte konkurrieren ein weit gefasstes und ein enges Verständnis. Das umfassende Verständnis von *state failure* existiert in mehreren Varianten. Da ist zum einen der Staat, der seiner – normativ definierten – Aufgabe nicht gerecht wird, wie der korrupte Klientelstaat auf der einen Seite und der interventionistische Wohlfahrtsstaat auf der anderen, wie der autoritäre Modernisierungsstaat hier und der totalitäre Kriegsstaat dort. Des Weiteren können alle Herausforderungen, die die Funktionsfähigkeit des Staates und seines Apparates beeinträchtigen oder gar gefährden, hier subsumiert werden – von externen und internen Schocks bis zum zivilisatorischen Verfall. Und schließlich wäre der Vollständigkeit halber an den „virtuellen Staat“ zu erinnern, Richard Rosecrances Verlängerung des „Handelsstaates“ in die Ära der Globalisie-

69 Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1997: Der Staat in einer sich ändernden Welt, Washington DC, 1997, S. 186.

70 Zartmans Feststellung „External intervention should be available as long as it must; but should leave as soon as it can“ reflektiert getreulich den Stand der internationalen Diskussion in diesem weitgehend vom politischen Dezisionismus bestimmten Feld, aber ist natürlich nicht übermäßig hilfreich, *ibid.*, op. cit. (Anm. 18), S. 272.

71 Weltentwicklungsbericht 1997, S. 189.

nung, der durch die Logik des Marktes und nicht länger territorial bestimmt ist und daher als politische Einheit immer kleiner – und irrelevanter – wird.⁷²

Dem steht ein sehr spezifisches Verständnis von *state failure* gegenüber, das mit stark variierender Reichweite einerseits eng auf die Dritte Welt, andererseits aber auch breit und global angewandt wird.⁷³ Danach ist, wie William Zartman es charakterisiert hat, Staatszerfall das Ergebnis einer „long-term degenerative disease.“ Das stellt insoweit ein spezifisches Phänomen dar, als Staaten auch aus ganz anderen Gründen untergehen können – und im historischen Regelfall auch untergegangen sind. Schocks, wie Regimewandel (Beispiele sind die Sowjetunion und Albanien)⁷⁴ oder ethnische Kriege (wie im früheren Jugoslawien) wären hier nicht einschlägig. Vielmehr müssen die Auslöser und Triebkräfte des reklamierten, länger währenden Degenerationsprozesses ebenso spezifisch sein. Zu verorten wären sie – bei konsequenter Handhabung des Konzepts – im spezifisch dysfunktionalen Zusammenspiel zwischen der staatlichen Hülle und ihrer gesellschaftlichen Substanz. Das wiederum beschränkt das Phänomen des Staatszerfalls auf die Dritte Welt mit einem Schwerpunkt in Afrika, denn der Staat ist im Wesentlichen als eine genuin europäische Kreation zu begreifen, die keineswegs beliebig anderen soziokulturellen Bedingungen verordnet werden kann.

Zumal in Afrika dokumentieren die Funktionsweise und das Versagen des Staates, dass sich Staatszerfall keineswegs als Variante einer unvollendeten Staatsbildung verstehen lässt, etwa weil die Mehrheit der Staaten auf dem Kontinent erst vor vierzig Jahren das Licht der Welt erblickte und der Staat folglich eine kaum ausgereifte Kreation darstellt. Vielmehr scheint in Afrika nach einem enthusiastischen post-kolonialen Start Hegels aufklärerische Vision von der Dominanz des Staates, der als Verwirklichung der Vernunft, der ethischen Idee, der Bestimmung die Gesellschaft zusammenhält, definitiv ad absurdum geführt.⁷⁵ Im Unterschied zu dem langwierigen europäischen Prozess der Emanzipation des Staates als Institution von den Personen, die in ihm die führenden Positionen bekleiden, existiert dort der Staat weder in der Vorstellung noch in der Praxis jenseits personaler, clan- oder stammesgebundener Loyalitäten. Folglich kann er seine Herrschaftsrolle letztlich nur simulieren – bisweilen sehr weitreichend und repressiv, aber eben ohne das gesellschaftlich internalisierte Konzept der individuellen und kollektiven Rechte und Pflichten wirklich zu verändern – ein Zustand, der offenkundig perpetuiert und nicht

72 Vgl. Richard Rosecrance, *The Rise of the Virtual State. Wealth and Power in the Coming Century*, New York (Basic Books), 1999; und sein vorhergehendes Werk: *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York (Basic Books), 1986.

73 William Zartman etwa plädiert für eine breite Anwendung: „Current state collapse – in the Third World, but also in the former Soviet Union and in Eastern Europe – is not a matter of civilizational decay. [...] Nor is the process merely an organic characteristic of growth and decay, a life cycle in the rise and fall of nations or 'a continuous aspect in the life of human societies and not an anomalous response to some sort of irregular or periodic stress.'“ Op. cit., (Anm. 18), S. 1f mit einem Zitat aus S. N. Eisenstadt, „Beyond Collapse“, in: Norman Yoffee, George Cowgill (Hg.), *The Collapse of Ancient States and Civilizations*, Tucson (University of Arizona Press), 1988, S. 236.

74 Das würde selbst dann gelten, wenn der Regimewandel im Sinne von Lenins Definition einer revolutionären Situation und wie im einstmaligen real existierenden Sozialismus tatsächlich geschehen, in einem längeren Zerfallsprozess der alten Ordnung herangereift ist, denn die Integrität des Staates stellt ein solcher Wandel per se nicht in Frage.

75 Vgl. Georg Wilhelm Friedrich Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, Werke 7, Frankfurt (Suhrkamp), 1970, S. 398–512. Zur Kritik: Karl Marx, *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie*, in: Karl Marx, Friedrich Engels, *Werke*, Band 1, Berlin (Dietz), 1977, S. 378–391.

ohne weiteres im Prozess der Modernisierung überwunden wird. Es geschieht daher schnell, dass der Staatsapparat zur Geisel partikularer (ethnisch oder anders begründeter) Interessen wird, denn die Gesellschaft bewahrt innerhalb der Grenzen des Staates (und bisweilen auch über die nur flüchtig gezogenen hinaus) ihre eigenen, auf personale Netzwerke gestützte Verhaltensregeln. Daraus scheint eine sich wechselseitig verstärkende Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft zu entstehen, die das Risiko eines *circulus vitiosus* enthält. Je mehr sich der Staat angesichts seiner Usurpation durch Partikularismen für die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit als dysfunktional erweist, und je weniger bei sinkenden Ressourcen an pazifizierenden Gratifikationen zu verteilen ist, umso wichtiger werden – gleichsam als Ersatz und Schutzmaßnahme – personale Netzwerke, die wiederum dazu beitragen, die Reichweite des Staates zu begrenzen: Der Zerfallsprozess staatlicher Legitimität, Autorität und Kapazität setzt ein.⁷⁶

Es gibt aus vierzig Jahren erst auf- dann absteigender Staatsbildung *cum grano salis* einen Konsens, dass die koloniale und post-koloniale Adaptation des europäischen staatlichen Herrschaftsmodells in Teilen der Dritten Welt und namentlich in Afrika zumindest Probleme aufgeworfen oder sich gar als inadäquat erwiesen hat. Sei es auf Grund seiner umfassenden Privatisierung, sei es, weil er von traditionellen Intermediären konterkariert oder gar übernommen wurde, hat der Staat als Institution versagt und ist schließlich an vielen Stellen zerfallen. Es gibt dagegen sowohl analytisch als auch praktisch eine weit geringere Übereinstimmung bezüglich der Konsequenzen. Hier trifft die Wahrnehmung, dass der Zerfall und das Verschwinden des Staates eine „Regression“ bedeuten mit verhängnisvollen Folgen für den Entwicklungsprozess, auf die These, dass der Staat zumindest in Teilen des afrikanischen Kontinents eher ein „Hindernis“ denn eine „Hilfe“ darstelle.⁷⁷ Sieht man einmal von der zumindest eigentümlichen Logik ab, die Privatisierung des Staates dadurch beenden zu wollen, dass man den Staat abschafft und nicht dessen Privatisierung, so sind die praktischen Vorschläge beider Positionen ebenso konträr. Aus ersterer folgt die eher konservative Forderung nach unmittelbaren Sanierungsbemühungen: „In the search for answers, it is first necessary to reaffirm that reconstruction of the sovereign state is necessary.“⁷⁸ Ähnlich plädiert auch die Weltbank, für die bei allen anti-etatistischen Neigungen zumal in Afrika „der Wiederaufbau der staatlichen Leistungsfähigkeit durch eine Erneuerung der öffentlichen Institutionen und durch glaubwürdige Kontrollen des Missbrauchs staatlicher Macht oberste Priorität“ hat.⁷⁹ Die zweite Position hingegen setzt auf „alternative Strategien.“⁸⁰ In ihren Augen müsse es eine Zukunft jenseits des Staates geben, weil dieser Zustand entweder den „weltgeschichtlichen Normalfall“ darstelle,⁸¹ oder weil unter obwaltenden Umständen der Staat schlicht und ergreifend nicht bewahrt werden könne:

76 Bei Klaus Schlichte findet sich ein siebenstufiges Prozessmodell, das den Ablauf eines solchen Zerfallsprozesses prototypisch darlegt, Schlichte, Staatsbildung und Staatszerfall in der „Dritten Welt“, in: Jens Siegelberg, Klaus Schlichte (Hg.), Strukturwandel Internationaler Beziehungen. Zum Verhältnis von Staat und internationalem System seit dem Westfälischen Frieden, Wiesbaden (Westdeutscher Verlag), 2000, S. 273–275.

77 Vgl. zur ersten Position Tetzlaff, op.cit. (Anm. 42), S. 308; zur zweiten dagegen Clapham, op. cit. (Anm. 34), S. 10.

78 Zartman, op.cit. (Anm. 18), S. 267.

79 Weltentwicklungsbericht 1997, S. 190.

80 Herbst, op. cit. (Anm. 47), S. 120.

81 Von Trotha, op. cit. (Anm. 55), S. 265.

„The principal challenge faced by the international system is not that of restoring states, but that of dealing with zones in which there is no state, or in which states have become so enfeebled as to be quite incapable of carrying out what have conventionally been assumed to be their functions. This is, however, nothing like such a daunting task as the state-centred conception on international relations might lead one to assume. The international system has extensive experience of dealing with non-states, dating back to the period in which these were a perfectly normal element of the global scene, and many of the characteristic devices through which this was done are now making their reappearance.“⁸²

Die Vision, dass in Afrika und darüber hinaus auf den Staat verzichtet werden muss – und guten Gewissens auch verzichtet werden kann –, ruht auf der optimistischen Annahme, dass die Existenz von Staaten keine „necessary precondition for some kind of social order“ darstellt und dass im Falle von *state failure* „Sooner or later, people have to find some reasonably peaceful and effective way of living together.“⁸³ Solche teils der Wirklichkeit, teils fundamentalistischem Rasonnement geschuldeten Thesen klingen keineswegs nur aus den frühen sozialistischen und anarchistischen Bewegungen vertraut. Auch Friedrich Nietzsches nihilistische Attacke auf beide, Gott und den Staat, dokumentierte einst eine ähnliche Aversion.⁸⁴ Allerdings darf nicht verschwiegen werden, dass die anti-etatistischen Skeptiker und Gegner einer staatlichen Herrschaftsordnung insoweit ernstzunehmende Argumente vortragen, als in vielen Fällen eben diese zur bedrohlichsten Quelle der Gewalt für die Bevölkerung geworden ist. Letztlich jedoch ist es kaum mehr als ein inspirierendes intellektuelles Spiel, Hobbes gegen Rousseau auszuspielen zu wollen. Die virulenten Probleme werden auf diese Weise nicht gelöst.

Mit dem grundlegenden Problem, die Privatisierung von Gewalt zu verhindern oder zumindest einzuhegen sowie ein glaub- und handlungsfähiges Monopol legitimer Gewaltausübung aufzubauen, müssen sich beide Positionen auseinandersetzen. Diese Herausforderung stand an der Wiege der modernen Staatsbildungsprozesse, und es ist dies die Essenz des Staates nach innen wie umgekehrt in der Rivalität der insoweit souveränen Gleichen seine Schwäche nach außen. Die Anhänger des Etatismus müssen daher die Frage beantworten, wie künftig sicherzustellen ist, dass die (rekonstruierten) Staaten ihr Gewaltmonopol nicht nur abstrakt beanspruchen, sondern auch legitim wahrnehmen können. Umgekehrt müssen jene, die den Gesellschaften nicht länger einen Staat verordnen wollen, plausibel begründen, dass sich auch jenseits einer staatlichen Herrschaftsordnung die gesellschaftlichen Partikularismen und Widersprüche in einem gleichermaßen akzeptierten Monopol der Gewaltausübung zusammenführen und diesem auch unterwerfen lassen. Und nicht zuletzt müssen die ausländischen Geber darlegen, wie sie sich konzept-

82 Clapham, op. cit., (Anm. 34), S. 9, 11.

83 Ibid., S. 10.

84 „Der Glaube an eine göttliche Ordnung der politischen Dinge, an ein Mysterium in der Existenz des Staates ist religiösen Ursprungs; schwindet die Religion, so wird der Staat unvermeidlich seinen alten Isisschleier verlieren und keine Ehrfurcht mehr erwecken. Die Souveränität des Volkes, in der Nähe gesehen, dient dazu, auch den letzten Zauber und Aberglauben auf dem Gebiete dieser Empfindungen zu verscheuchen; die moderne Demokratie ist die historische Form vom *Verfall des Staates*. Die Aussicht, welche sich durch diesen sichern Verfall ergibt, ist aber nicht in jedem Betracht eine unglückselige: die Klugheit und der Eigennutz der Menschen sind von allen ihren Eigenschaften am besten ausgebildet; wenn den Anforderungen dieser Kräfte der Staat nicht mehr entspricht, so wird am wenigsten das Chaos eintreten, sondern eine noch zweckmäßigere Erfindung, als der Staat es war, zum Siege über den Staat kommen.“ Friedrich Nietzsche, *Menschliches, Allzumenschliches*. Erster Band, in: *Werke*, 1. Band, herausgegeben von Karl Schlechta, München (Carl Hanser), 1966, S. 682f.

tionell und praktisch jenseits der unmittelbaren (humanitären) Katastrophenhilfe eine nachhaltige Lösung der Problematik – wie des beschriebenen Konflikts – vorstellen.

In Anbetracht der bisherigen Erfahrungen ist die Weltbank bei der Beurteilung der Erfolgsaussichten einer zügigen Rehabilitation „untergegangener Staaten“ nicht nur ausgesprochen skeptisch; sie verweist auch detailliert auf die inhärenten Probleme und Risiken der verschiedenen, mehr oder weniger erprobten Ansätze. Dass bei militärisch zugespitzten Auseinandersetzungen die externe Unterstützung nur einzelner Bürgerkriegsfraktionen erhebliche Risiken birgt, ist evident. Weniger offensichtlich sind die Risiken einer Unterstützung der bisweilen noch funktionierenden lokalen Ordnungsstrukturen, deren gezielte Förderung nach Darstellung der Weltbank jedoch die Gefahr birgt, wie in Somalia die Fragmentierung des Staates zu vertiefen oder zu verlängern. Bloße humanitäre Katastrophenhilfe wiederum, ohne Intervention in die internen Auseinandersetzungen, geht nicht nur mit dem Risiko der Instrumentalisierung durch einzelne Kriegsfraktionen einher, sondern vertieft auch externe Abhängigkeiten, was wiederum eine Rehabilitation staatlicher Leistungsfähigkeit erschwert.⁸⁵ Diese inhärenten Probleme lassen verständlich erscheinen, warum in der internationalen Gemeinschaft nicht nur unter der Perspektive der eigenen Leistungsbereitschaft, sondern auch mit Blick auf die Erfolgsaussichten ein irritierender Dezisionismus vorherrscht. Ein Mindestmaß an konzeptioneller Klarheit ist jedoch eine entscheidende Voraussetzung für einen konzentrierten Einsatz der begrenzten Mittel, ohne den wiederum keinerlei Aussicht besteht, den Gang der Dinge positiv beeinflussen zu können. Doch daran mangelt es ebenfalls erheblich, was angesichts der aufgezeigten analytischen Differenzen kaum verwundern kann.

Grundsätzlich und auf längere Sicht will die Weltbank ganz in der Tradition Max Webers sowohl auf ein „Wiedererstarken der Gesellschaft“ hinwirken als auch Verwaltungsstrukturen aufbauen, die sich auf einen „integren und professionellen“ öffentlichen Dienst stützen, denn:

„Eine aktive Gesellschaft und eine kompetente und professionelle Verwaltung sind die Doppelpfeiler einer konstruktiven Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Wenn ein totaler Zusammenbruch des Staates droht, können diese Doppelpfeiler das Risiko vermindern.“⁸⁶

Diese Feststellung ist nicht nur von einer eigentümlichen Logik getragen, denn es sind ja gerade die „Degenerationserscheinungen“ im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft, die den Prozess des Staatszerfalls eingeleitet haben und begleiten. Sie ist insoweit auch konzeptionell problematisch, als sie allzu gedankenlos die darin aufgehobenen Synergien des okzidentalen Herrschaftsmodells der Rehabilitation zerfallener Staaten zugrunde legt. Namentlich unter afrikanischen Bedingungen repräsentieren die beiden genannten Sphären jedoch zwei der drei von Max Weber identifizierten klassischen Typen legitimer Herrschaft: in der Gesellschaft verwurzelt die „traditionelle“, im Regelfall patriarchalische sowie die „legale Herrschaft“ mit der Bürokratie als reinstem Typus.⁸⁷ Im afrikanischen Staat sind beide eine eigentümliche Verbindung eingegangen, so dass die postulierte separate Stärkung der beiden einer gegenläufigen Logik verpflichteten Elemente die daraus

85 Weltentwicklungsbericht 1997, S. 188.

86 Ibid., S. 187.

87 Max Weber, Die drei reinen Typen der legitimen Herrschaft, in: ders., Soziologie; Universalgeschichtliche Analysen; Politik, herausgegeben von Johannes Winkelmann, Stuttgart (Kröner), 1973 (5. Auflage), S. 151–159.

resultierenden Dysfunktionen nicht abbauen, sondern eher verstärken dürfte. Das gilt umso mehr, wenn man sich die These einer „Instrumentalisierung der Unordnung“ zu Eigen macht, mit der Patrick Chabal und Jean-Pascal Daloz begründen, warum unter den spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen in Afrika kaum ein originäres Interesse an der Schaffung und Festigung staatlicher Institutionen besteht. Im Gegenteil.⁸⁸

Auch wenn man diese tendenziell fatalistische Bewertung nicht teilt, wirft die spezifische neopatrimoniale Verschränkung zwischen Staat und Gesellschaft für jede nachhaltige Lösung jenseits der unmittelbaren Überwindung der institutionellen Anämie im Staatszerfall gravierende Probleme auf. So ist zweifellos die Schaffung eines politischen Systems anzustreben, das nicht Gefahr läuft, als „Beute“ missbraucht zu werden. Doch stellt sich die Frage, wer hier der politische Adressat, wer der Kristallisationskern sein könnte, wenn nicht jene Big Men, Intermediäre oder gar Warlords, die Begründer und integraler Teil dieses Beute-Systems sind.⁸⁹ Ähnliches gilt für Forderungen an die westliche Entwicklungszusammenarbeit, auf die „Stärkung staatlicher Institutionen“ hinzuwirken: Sie dürfe nicht an Stelle des Staates dessen Aufgaben wahrnehmen noch solche an gesellschaftliche Gruppen in den Zielländern übertragen.⁹⁰ Hier ist unter anderem daran zu erinnern, dass es in vielen Fällen westliche Entwicklungshilfe war, die überhaupt erst jene Renteneinkommen ermöglicht hat, mit denen die Patronage – über den Staat – finanziert werden konnte.⁹¹ Als dann in den neunziger Jahren der primär sicherheitspolitisch und geostrategisch motivierte Ressourcenzufluss allmählich versiegte und als die gouvernementale Patronage an die Grenzen der Strukturanpassung stieß, gerieten die Legitimität der politischen Ordnung und zusehends auch die Stabilität der staatlichen Institutionen ins Wanken – bis hin zu ihrem Zerfall.

Um der Gefahr einer neuerlichen Usurpation zentraler Institutionen durch partikuläre Interessen zu begegnen, wird nunmehr allenthalben ein Wiederaufbau des Staates von unten propagiert. Dies geschieht nicht nur aus dem pragmatischen Grund, weil sich unter

88 „The dynamics of the political instrumentalization of disorder are such as to limit the scope for reform in at least two ways. The first is that, where disorder has become a resource, there is no incentive to work for a more institutionalized ordering of society. The second is that in the absence of any other viable way of obtaining the means needed to sustain neo-patrimonialism, there is inevitably a tendency to link politics to the realms of increased disorder, be it war or crime. There is therefore an inbuilt bias in favour of greater disorder and against the formation of the Western-style legal, administrative and institutional foundations required for development.“ Chabal, Daloz, op. cit., (Anm. 46), S. 162.

89 Vgl. Allen, op. cit., (Anm. 39), S. 12.

90 Stefan Mair, Staatszerfall und Interventionismus als Determinanten der Entwicklung des afrikanischen Kontinents, in: Jens van Scherpenberg, Peter Schmidt (Hg.), *Stabilität und Kooperation: Aufgaben internationaler Ordnungspolitik*, Baden-Baden (Nomos) 2000, S. 172. Im Kontext der Diskussion über das jüngst veröffentlichte „Afrika-Memorandum“ aus der deutschen entwicklungspolitischen Wissenschaft bekräftigte er, dass künftiger Schwerpunkt der deutlich politischeren Zusammenarbeit die „Regierungsführung“ und namentlich „Demokratisierungshilfe, Rechtsberatung, Reformen des Staates und insbesondere des Sicherheitssektors sowie Konfliktbearbeitung“ sein sollten, wobei der „Aufbau von Kapazitäten und Institutionen“ im Mittelpunkt stehen müsse, Stefan Mair, *Die deutsche Afrikapolitik muss politischer werden! Weitere Argumente zum „Afrika-Memorandum“*, in: *E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit*, Nr. 3, März 2001, S. 74.

91 Arthur A. Goldsmith legt allerdings überzeugend dar, dass hier die Zusammenhänge komplizierter und die Evidenz nicht eindeutig sind. Die „Perversitätsthese“, wonach Entwicklungshilfe den genau entgegengesetzten Effekt produziere, betrachtet er mit Blick auf den afrikanischen Staat trotz kontinuierlich wachsender Abhängigkeit von externen Hilfeleistungen jedenfalls als falsifiziert, vgl. *Foreign Aid and Statehood in Africa*, in: *International Organization*, Jg. 55, Nr. 1, Winter 2001, S. 123–148.

den Bedingungen des Staatszerfalls allein noch auf lokaler Ebene funktionierende Institutionen und Strukturen auffinden lassen, sondern auch, weil dies endogene und damit am ehesten nachhaltige Lösungen verspricht. Angesichts einer solchen Multifunktionalität kann es nicht verwundern, dass derartige Vorschläge die breiteste Zustimmung erfahren und sowohl von Etatisten als auch von deren Kritikern favorisiert werden. Das gilt für William Zartman, der bei seinem Plädoyer für „bottom-up“-Ansätze allerdings keinen Zweifel lässt, dass es an der Spitze einen, wenn auch „temporären, so doch effektiven Agenten“ geben muss, „to provide a provisional framework within which a structure of institutions can gradually be erected to allow the state to return to the center of social and political organization in civil society.“⁹² Und es gilt für jene, die an den „reichen organisatorischen Fähigkeiten und die reiche Tradition konsensueller Arbeitsregeln“ anknüpfen wollen, nicht jedoch an einer „Fiktion, die historisch nie existierte“ wie dem Zentralstaat:

„These are the building blocks of a democratic-constitutional (i.e. accountable and rule-governed) system for Africa’s future. They have solved the essential public good problem of governance at the local level. If left intact they can be combined to form viable state systems through (1) *federal* principles, as the constituent components of federal states. This can be sustained, if in the periphery the principle of (2) *subsidiarity* (i.e. all government functions should be performed at the most local feasible level) is respected, and at the center (in multi-ethnic polities), if government’s decision rules reflect the principles of (3) *consociational* democracy.“⁹³

Aber auch ein solcher *deus ex machina* hat seine Tücken. Diese bestehen nicht nur darin, dass wie bereits erwähnt lokal differenzierte Unterstützungsleistungen im Regelfall regionale Disparitäten und damit zentrifugale Tendenzen bekräftigen. Vielmehr stellt ein besonderes Problem lokal fundierter Ansätze dar, dass gerade hier, in den örtlichen Gemeinschaften, die neo-patrimonialen Netzwerke ihre Wurzeln haben:

„[T]he logic of neo-patrimonialism is focused on the proximate: the local and the communal. Its legitimacy depends on the ability to deliver to those who are linked with the political elites through the micro-networks of patronage and clientelism. There is no scope within such a perspective for deferring to a larger but less immediate macro-rationality, most significantly to the greater good of the country as a whole. Clients will not readily accept sacrifices for more ambitious national goals in a context where it is assumed that patrons only work for their clients.“⁹⁴

Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass der Patronage und dem Klientelismus hier eine durchaus partizipatorische Qualität zuzuschreiben ist. Beide dienen sehr viel unmittelbarer und sehr viel umfassender der, wenn man so will, öffentlichen Daseinsfürsorge, als auf der Ebene zentralstaatlicher Institutionen, wo lediglich noch die Logik partikularer Interessen zur Geltung kommen kann. Der entwicklungspolitische Balanceakt besteht bei der Bewältigung des Staatszerfalls folglich darin, über die noch funktionierenden lokalen Netzwerke das notwendige Minimum an öffentlicher Sicherheit und Da-

92 Zartman, op. cit., (Anm. 18), S. 269.

93 James S. Wunsch, „Refounding the African state and local self-governance: the neglected foundation“, in: *The Journal of Modern African Studies*, Jg. 38, Nr. 3, 2000, S. 497.

94 Chabal, Daloz, op. cit., (Anm. 46), S. 161. Dies wiederum relativiert Trutz von Trotha, Über den Erfolg und die Brüchigkeit der Utopie staatlicher Herrschaft, Herrschaftssoziologische Betrachtungen über den kolonialen und nachkolonialen Staat in Westafrika, in: *Verstaatlichung der Welt? Europäische Staatsmodelle und außereuropäische Machtprozesse*, herausgegeben von Wolfgang Reinhard unter Mitarbeit von Elisabeth Müller-Luckner, München (Oldenbourg), 1999, S. 246–248.

seinsfürsorge zu gewährleisten und zugleich weiterreichende politische Ambitionen so zu kanalisieren, dass sie auf den einstigen Staat bezogen bleiben. Das kann zum einen bedeuten, dass auf eine Vernetzung der lokalen Einheiten im nationalen Rahmen hingewirkt wird; es kann aber auch über ein solches Minimalziel hinaus die Etablierung einer neuen zentralen politischen Autorität einschließen, was indes ohne einen gemeinsam – oder zumindest überwiegend – akzeptierten politisch artikulations- und handlungsfähigen Kristallisationskern kaum umzusetzen und in jedem Fall höchst konfliktträchtig sein dürfte. Dass auf längere Sicht nicht darauf verzichtet werden kann, lokale und gesellschaftliche Partikularismen in einer zentralen – und damit staatlichen – Autorität zusammenzuführen und dieser letztlich zu unterwerfen, räumen auch jene ein, die sonst ganz und gar dem Charme der Graswurzelperspektive erliegen.⁹⁵ Auf der anderen Seite jedoch kann in einem frühen Stadium des Niedergangs staatlicher Autorität und Leistungsfähigkeit durch die Stärkung lokaler Netzwerke im Sinne eines demokratischen Gegengewichts wie durch Abschirmung dem neo-patrimonialen Missbrauch zentralstaatlicher Institutionen entgegengewirkt werden, damit diese nicht länger ihre Reputation aus dem Umstand beziehen, „at best irrelevant, frequently corrupt and destructive, and occasionally genocidal“ zu sein.⁹⁶

Im Grunde handelt es sich folglich um eine Anpassung der entwicklungspolitischen „Good-Governance-Agenda“ an die besonderen Anforderungen, die sich aus der Schwäche und dem Zerfall von Staaten ergeben, darum, den Voraussetzungen von Staatlichkeit unter den spezifischen gesellschaftlichen Bedingungen der Entwicklungswelt Rechnung zu tragen. Bislang stand diese Agenda eher unter den Auspizien, auch in der Dritten Welt jenen ordnungspolitischen Grundsätzen zum Durchbruch zu verhelfen, die in der nördlichen Hemisphäre mit dem Sieg über den einst real existierenden Sozialismus scheinbar so nachdrücklich ihre Bestätigung gefunden hatten. Das betraf zum einen die Forderung, im Sinne des „Washingtoner Konsenses“ die öffentliche Hand dem Imperativ marktwirtschaftlicher Regeln zu unterwerfen, und zum anderen ging es um die Globalisierung demokratischer Ordnungen in jener „dritten Welle der Demokratisierung“ (Samuel Huntington), die mit dem Ende des Sozialismus ihren Höhe- und zugleich Scheitelpunkt erreicht hatte.

Doch war diese Agenda nicht nur vom eigenen ordnungspolitischen Triumphalismus inspiriert, sondern auch von einer sehr viel großzügigeren Wahrnehmung ehemals vitaler nationaler Interessen, namentlich in der durch den Kalten Krieg konditionierten Sicherheitspolitik. Entsprechend inkonsistent und materiell nachlässig wurde sie implementiert. In Afrika geschah dies – in Ermangelung jeglicher eigener Interessen – noch am konsequentesten, wenn auch mit einem erkennbar negativen *bias*, der Hilfe auf Grund schlechter Regierungsführung im Zweifel eher verweigerte, als eine solche durch konzentrierte Leistungen zu stimulieren.⁹⁷ In Osteuropa oder Asien hingegen musste sich die Demokratisierungsagenda gegen zahlreiche andere Ziele behaupten und fand sich regelmäßig mar-

95 Vgl. etwa James S. Wunsch, der fordert: „[S]cholars must begin reasoning about how such systems of local political rules might be aggregated into larger systems which can provide for larger scale economic, social and political needs.“ Wunsch, op. cit., (Anm. 93), S. 499.

96 Ibid., S. 504.

97 Vgl. u.a. Mick Moore, Mark Robinson, Can Foreign Aid be Used to Promote Good Government in Developing Countries?, in: Ethics & International Affairs, Jg. 8, 1994, S. 150–153; Todd J. Moss, US Policy and Democratization in Africa: the Limits of Liberal Universalism, in: The Journal of Modern African Studies, Jg. 33, Nr. 2, 1995, S. 189–195.

ginalisiert, wenn etwa ökonomische Interessen ins Spiel gebracht wurden. Mit dem globalen Koalitionskrieg gegen den Terrorismus ist nun erneut ein überragendes sicherheitspolitisches Ziel aufgetaucht, das jenseits schneller militärischer Erfolge zumindest über das Potenzial verfügt, der dauerhaften Beseitigung der staatenlosen „schwarzen Löcher“ im Prioritätenkatalog der Geber einen prominenteren und langfristig gesicherten Platz einzuräumen.

Nun wirkt die internationale Gemeinschaft keineswegs nur durch direkte – militärische oder entwicklungspolitische – Intervention, sondern auch indirekt auf die Staatsbildungs- und -zerfallsprozesse ein. Das gilt umso mehr, wenn man Robert Jacksons Konzept der „Quasi-Staaten“ folgt, die ihre Existenz ausschließlich der völkerrechtlichen Anerkennung und in keiner Weise eigener, genuin staatlicher Leistungsfähigkeit verdanken. Daraus hat Jeffrey Herbst die Forderung entwickelt, beim Zerfall staatlicher Institutionen nicht länger die juristische Fiktion der anerkannten Staatlichkeit aufrechtzuerhalten, sondern solche Staaten zu „dezertifizieren“:

„Decertification would be a strong signal that something fundamental has gone wrong in an African country and that parts of the international community are no longer willing to continue the myth that every state is always exercising sovereign authority. Concretely, decertification might trigger the initiation of new efforts at finding other leaders who are exercising control in parts of the country.“⁹⁸

Was damit gewonnen wird, ist nicht unmittelbar zu erkennen. Vielmehr stellt sich der Vorschlag als leidlich hilfloser Versuch dar, der Anpassung des völkerrechtlichen Anspruchs an eine sinistre Wirklichkeit die Weihen eines höheren operativen Sinns zu verleihen. Was sich letztlich aus einer prinzipiellen Skepsis gegenüber dem europäischen Modell des Staates sowie seiner konkreten afrikanischen Ausgestaltung in bislang sakrosankten Grenzen speist,⁹⁹ vermag die eigentlichen gesellschaftlichen Probleme jedenfalls nicht zu lösen. So kann gar nicht übersehen werden, dass in den meisten Fällen der Staatszerfall von unglaublichen Grausamkeiten und endlosem Leiden zumindest begleitet, wenn nicht sogar dessen Ursache gewesen ist. Unter solchen Prämissen auch offiziell zu propagieren, was sich in der Praxis als zumindest problematisch erwiesen hat – eine Zukunft jenseits des Staates –, kann so schnell zu einem „virtual recipe for more catastrophes“ mutieren.¹⁰⁰ Mehr noch wird es bestenfalls die kurzfristigen Kosten senken, wenn jene unberührt bleiben, die für seine Privatisierung – und schlimmer noch für die Ausbeutung seiner Ressourcen und die über ihn generierten Renteneinkommen – verantwortlich zeichnen. Die langfristigen hingegen dürften dramatisch ansteigen – mit verheerenden Folgen für die Entwicklungsaussichten.

Das stärkste Argument für den Staat als Institution ergibt sich folglich aus der historischen wie der aktuellen Evidenz, die besagt, dass es keine plausible Alternative gibt, die nicht unzweifelhaft schlechter wäre. Das ist fraglos eine eurozentrische Perspektive, was jedoch keineswegs einschließt, dass die europäischen Erfahrungen in jedem Fall und überall wiederholt werden müssten: Im Falle des Staates bedeutete dies, dass er als „Kunst-

98 Herbst, op. cit., (Anm. 34), S. 265.

99 So fordert Herbst an anderer Stelle: „Alternatives to the nation-state are being developed now; it is simply a question of whether the international community will recognize them.“ Ibid., S. 269.

100 So in einer Antwort auf Herbst Richard Joseph, „Correspondence. Responding to State Failure in Africa“, in: *International Security*, Jg. 22, Nr. 2, Herbst 1997, S. 178.

werk“ im Sinne von Jacob Burckhardt zuerst durch sein genaues Gegenteil aufschien.¹⁰¹ Die Perspektive ist eurozentrisch, da sie nicht bereit ist, das ultimative Ziel in Frage zu stellen: das Gewaltmonopol als die Essenz des Staates. Und sie nimmt Afrika und seine Erfahrungen, wie in gleicher Weise auch die Spezifika anderer Regionen der Dritten Welt, ernst, da es keinen Zweifel geben kann, dass auch hier bei der Umsetzung afrikanische Lösungen für die spezifisch afrikanischen Probleme gesucht werden müssen. Eine zweite Welle der Staatenkonstituierung würde dann sehr viel mehr auf *bottom-up*-Strategien aufbauen und dezentrale sowie lokale Herrschaftsmodelle favorisieren, die gezielt auf Elemente traditionaler Herrschaft und Loyalität aufsetzen. In letzter Konsequenz jedoch müssen diese disparaten Machtstränge in einer einheitlichen Autorität zusammengeführt werden, die dann *per definitionem* den Staat konstituiert. Demokratische Legitimation oder bürokratische Effizienz nach okzidentalem Muster sind dafür nicht konstitutiv. Im Unterschied zu den indigenen Formen gesellschaftlicher Partizipation verfügen beide ordnungspolitischen Exportartikel, wie die postkoloniale Erfahrung gezeigt hat, ohne ausreichende gesellschaftliche Absicherung über eine nur begrenzte Durchsetzungskraft und Lebensdauer. Eine solche Interpretation dessen, was als „African Renaissance“ gegenwärtig Schule macht, muss weder das Ziel in Frage stellen, noch muss der Weg dahin in Anbetracht der universalen Beschleunigung des Wandels so lang und schmerzhaft sein wie in Europa.¹⁰²

Afrika ist weder anders, noch vermag es Europa den Weg zu weisen. Afrozentrische Phantasien, die den aufregenden „Experimentierraum für neue Formen der politischen Herrschaft“ beklatschen, sind schlicht Unfug.¹⁰³ Jenseits von Akten der Verzweiflung und temporärer Lösungen gibt es keinerlei neue Herrschaftskonzepte, die aus der Asche gescheiterter Staaten aufsteigen könnten. Unter solchen Umständen sind die endemisch ausgeweiteten „Treuhandschaften“ oder „Protektorate“ unter der Kuratel der internationalen Gemeinschaft mit ihrem neokolonialen Hautgout sehr viel naheliegender als amorphe indigene Lösungen mit ihrem Überschuss an unreflektierter Experimentierwut. Nachdem sich im vergangenen Jahrhundert der große Sprung nach vorn in eine postkapitalistische staatenlose Zukunft als illusionär erwiesen hat, gilt dies umso mehr für den resignierten Rückzug in die staatenlose Vergangenheit – als ob das Mittelalter die Bestimmung und nicht den Beginn des Prozesses der Zivilisation markieren würde.

101 Seine Beobachtungen zu den hier angesprochenen italienischen Condottieri besagt: „In ihnen erscheint der moderne europäische Staatsgeist zum erstenmal frei seinen eigenen Antrieben hingegeben; sie zeigen oft genug die fessellose Selbstsucht in ihren furchtbarsten Zügen, jedes Recht verhöhnend, jede gesunde Bildung im Keim erstickend; aber wo diese Richtung überwunden oder irgendwie aufgewogen wird, da tritt ein neues Lebendiges in die Geschichte: der Staat als berechnete, bewußte Schöpfung, als Kunstwerk.“ Jacob Burckhardt, *Die Kultur der Renaissance in Italien*, 1. Band, Leipzig (Alfred Kröner), 1919 (12. Auflage), S. 3.

102 Als Ergänzung zu der „globalistischen“ und der „Afrikanistischen“ Interpretation, vgl. Peter Vale, Siphon Maseko, *South Africa and the African Renaissance*, in: *International Affairs* (London), Jg. 74, Nr. 2, 1998, S. 278–283.

103 Von Trotha, *op. cit.*, (Anm. 55), S. 254. An anderer Stelle spricht er immerhin relativierend von „einer der größten ‚Baustellen‘ politischer Praxis – in der ganzen Zwiespältigkeit, die das Wort nahe legt“ (S. 278).