

Vom "Staatszerfall" zur Intervention

Die Debatte um "gescheiterte Staaten" legitimiert westliche Machtpolitik

Eines der wichtigsten Erklärungsmuster für Konflikte im gegenwärtigen internationalen politischen System ist die „Failed States“-Theorie¹, die ihren Ursprung in Debatten Anfang der 1990er Jahre hat. So wurde 1994 die „State Failure Task Force“ im Auftrag der US-Regierung (Vgl. Esty u.a. 1995) gegründet. In der „Failed States“-Debatte werden Gewalt, Unterentwicklung und fehlende Demokratie auf Defizite der Staatlichkeit zurückgeführt.

Nach dem 11. September 2001 wird Staatszerfall in der westlichen Welt als unmittelbare Bedrohung der eigenen nationalen Sicherheit wahrgenommen, weil „gescheiterte Staaten“ als territoriale Basis für Terrornetzwerke gelten. Dementsprechend wurde die „Failed States“-Debatte durch die politischen Führungen der USA (vgl. National Security Strategy 2002, 2006) und der Europäischen Union (Europäische Sicherheitsstrategie 2003) aufgegriffen.

Was ist Scheitern?

In der „Failed States“-Debatte wird der Staat mehrheitlich als eine Zentralgewalt definiert, die durch Institutionen über ein begrenztes Gebiet (Staatsgebiet) und eine begrenzte Menschenmenge (Staatsbürger) Kontrolle ausübt und in diesem Rahmen das Gewaltmonopol beansprucht und erfolgreich durchsetzt. Diese Kontrolle beinhaltet die Regulation der ökonomischen und sozialen Strukturen und die Erhebung von Steuern zur Finanzierung der Staatsausgaben. Die Legitimität dieser Kontrolle wird aus der Perspektive der Staatsbürger über die Bereitstellung von Sicherheit, Wohlfahrt und Repräsentation hergestellt. Dabei wird die nationale Kohäsion des Staatsvolkes als Voraussetzung oder zumindest als Unterstützung der Staatlichkeit gesehen.

Davon ausgehend wird Staatszerfall als ein Defizit in einem oder mehreren der Bereiche der Staatlichkeit verstanden. Bei schwachen Staaten existiere das staatliche Gewaltmonopol noch, allerdings sei die staatliche Legitimität bereits eingeschränkt, weil die staatlichen Institutionen Wohlfahrt und Repräsentation nur noch teilweise oder defizitär bereitstellen können. Die nächste Stufe seien zerfallende Staaten, in denen das staatliche Gewaltmonopol bereits eingeschränkt sei. Der Staat sei nicht mehr in der Lage, das gesamte Staatsgebiet zu kontrollieren. Es würden verstärkt nicht-staatliche Gewaltakteure auftreten. Ebenso sei die Bereitstellung der Güter Wohlfahrt und Repräsentation nur noch

¹ Im Folgenden werden die Begriffe „Failed States“ und „Staatszerfall“ als Synonyme verwendet.

defizitär und oft eingeschränkt auf Teile des Staatsgebietes und der Staatsbevölkerung möglich. Am Ende der Skala stehe der zerfallene und gescheiterte Staat. Alle Felder der empirischen Staatlichkeit (Sicherheit, Wohlfahrt und Repräsentation) seien nicht existent oder stark eingeschränkt. Das staatliche Gewaltmonopol würde durch Gewaltoligopole von nicht-staatlichen Gewaltakteuren abgelöst. Der zerfallene Staat würde empirisch nicht mehr existieren, juristisch – auf internationaler Ebene – jedoch schon.

Wiederbelebungsmaßnahmen?

Nach den Prinzipien „security first“ und „ohne Sicherheit keine Entwicklung“ wird zuerst auf die (Wieder-)Herstellung des staatlichen Gewaltmonopols und die Stabilisierung der bestehenden Strukturen gesetzt.

Bei schwachen demokratischen Staaten sollen hierfür durch Finanzhilfen und technische Unterstützung der Sicherheitsapparat und die Justiz an das OECD-Vorbild angepasst werden. Bei autoritären Staaten solle mittelfristig ein grundlegender Regimewandel erwirkt werden.

Bei zerfallenden Staaten gehe es zuerst um die Verdrängung nicht-staatlicher Gewaltakteure. Das staatliche Gewaltmonopol soll durch Vermittlungen zwischen den lokalen Konfliktparteien unter internationaler Beobachtung und Kontrolle wiederhergestellt werden. Dabei könne auch auf Zwangsmittel zurückgegriffen werden.

Wenn die Staaten bereits zerfallen sind, sei der Einsatz militärischer Mittel zur Beendigung von Konflikten nötig, weil durch die Entstehung von Kriegsökonomien die nicht-staatlichen Gewaltakteure an der Beendigung der Konflikte kein Interesse hätten und so eine Vermittlung nicht möglich sei. Danach sollen – evtl. auch mithilfe einer Übergangsverwaltung durch die internationalen Akteure – staatliche Strukturen aufgebaut werden. Als Beispiel für eine militärische Intervention und den anschließenden Aufbau staatlicher Strukturen wird Afghanistan genannt.

Widersprüche und Einsprüche

Auch innerhalb der Debatte um „gescheiterte Staaten“ sind einzelne kritische Beiträge vorhanden. So wird darauf hingewiesen, dass der Bezug auf die internationale Gemeinschaft als politischen Akteur eigentlich voraussetzt, dass die internationale Gemeinschaft kollektiv ihre Interessen formulieren kann – was aber nicht der Fall ist. Dies führt dazu, dass der Hinweis auf Staatszerfall und innergesellschaftliche Konflikte missbraucht werden kann, um eine interessen geleitete Außenpolitik einiger Staaten zu legitimieren.

Ebenfalls ist, auch wenn das selbsterklärte Ziel des Failed-States-Ansatzes die Förderung demokratischer Strukturen ist, der angestoßene Prozess keineswegs demokratisch, weil den betroffenen Gesellschaften bei der Gestaltung ihrer eigenen politischen Struktur lediglich eine rezipierende Rolle zugewiesen wird.

Eine generelle Kritik an den Staatszerfallskonzepten formulieren Autoren, die die Debatte über Staatszerfall als Diskurs begreifen. In diesen kritischen Annäherungen wird nicht versucht, Formen, Ursachen und Lösungen des Staatszerfalls zu formulieren, sondern vielmehr soll die Rede über den Staatszerfall selbst Untersuchungsobjekt werden (vgl. Bilgin / Morton 2002, Abrahamsen 2001: 1-5). Der Staatszerfallsdiskurs ist nämlich davon geprägt, dass eine Hierarchie zwischen Staaten aufgestellt wird, in der die Staaten der Ersten Welt als „desired endpoint of development“ (Abrahamsen 2001: 2) definiert werden, wodurch andere Formen der Staatlichkeit grundsätzlich als defizitär verstanden werden. Dabei wird weder beachtet, in welchem Kontext postkoloniale Staaten entstanden sind, noch welche periphere Rolle sie in globalen politisch-ökonomischen Strukturen einnehmen. So wird Staatszerfall als ein intern verursachtes Problem, das externe Lösungen verlangt, definiert. Die externen Lösungsvorschläge sind von einem „anti-democratic overtone of control and subordination“ (Bilgin / Morton 2002: 63) geprägt, weil Staatlichkeit auf die Fähigkeit zur Anwendung von Gewaltmitteln verkürzt worden ist. Im Ergebnis führt der Staatszerfallsdiskurs dazu, dass „the continual right of the North to intervene and control, adapt and reshape the structures, practices and ways of life in the South is justified“ (Abrahamsen 2001: 3), während die Staaten der Ersten Welt von einer eventuellen Mitschuld für die Bedingungen in der Dritten Welt freigesprochen werden.

Bedrohungen, Lösungen und legitime Akteure

Das breite Interesse an den Staatszerfallskonzepten ist Teil einer Tendenz, nach Gefahrenquellen für die Interessen der westlichen Staaten und der globalen Ordnung zu suchen. Dabei wird eine verkürzte Definition von Staatlichkeit geschaffen. Erstens werden dabei die vielfältigen und von Konflikten geprägten historischen Staatsbildungsprozesse ausgeblendet. Zweitens wird Staatlichkeit überhaupt gleichgesetzt mit den politischen Systemen Westeuropas und Nordamerikas, wobei die real-existierenden Widersprüche in diesen Systemen ebenfalls ausgeblendet werden.

Die von einer solchen Staatsdefinition ausgehende Typologisierung von starken, schwachen, zerfallenden und zerfallenen Staaten hat eine „arbitrary and discriminatory nature“ (Bilgin / Morton 2002: 64). Zwar könnten die Konzepte durch empirische

Untersuchungen theoretisch falsifiziert werden. Allerdings entziehen sich die in der Literatur vorfindbaren Untersuchungskonzepte einer solchen Überprüfung schlicht dadurch, dass sie nicht bzw. nicht systematisch operationalisiert sind. So werden Analyse und politische Vorschläge nach wie vor primär von Setzungen und Zuschreibungen beherrscht.

Auch die Tatsache, dass ein wesentlicher Teil der Literatur explizit als Arbeitshilfen und Empfehlungen für die politischen Entscheidungsträger in den westlichen Staaten konzipiert ist, führt zu Lösungsvorschlägen, in denen der westliche Staat sowohl als Ideal für andere Staaten als auch als der zentrale politische Akteur bei der Bewältigung des Staatszerfalls dargestellt wird.

Innerhalb der Debatte werden einige Analysedefizite zwar festgestellt, wobei davon ausgegangen wird, dass diese Defizite durch die Weiterentwicklung der Forschung behoben werden können. Eine kritische Überprüfung der Staatszerfallsdebatte müsste aber klären, ob diese Defizite nicht konzeptionell angelegt sind. Der Beitrag hier kann die überfällige kritische Revision der „Failed States“-Debatte nicht ersetzen, sondern höchstens einige Anregungen dazu geben.

Ismail Küpeli

Literatur:

Abrahamsen, Rita (2001): Democratisation – Part of the Problem or the Solution to Africa's 'Failed States'? <http://www.sussex.ac.uk/Units/CGPE/events/conferences/failed_states/conference_papers/abrahamsen.pdf>

Bilgin, Pinar / Morton, Adam D. (2002): Historicising representations of 'failed states': beyond the cold-war annexation of the social sciences? In: Third World Quarterly Vol. 23 No. 1, Februar 2002, S. 55-80.

Dieser Artikel ist erschienen in der analyse&kritik (Nr. 529 vom 20.6.2008, S.17).