



Kai Hirschmann

Wie Staaten schwach werden

Fragilität von Staaten als
internationale Herausforderung

Kai Hirschmann
Wie Staaten schwach werden

Schriftenreihe Band 1747

Kai Hirschmann

Wie Staaten schwach werden

Fragilität von Staaten als internationale
Herausforderung

Dr. Kai Hirschmann, geboren 1965, ist Politikwissenschaftler am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr in Koblenz. Darüber hinaus ist er Hochschullehrer am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn und stellvertretender Direktor des Instituts für Terrorismusforschung und Sicherheitspolitik (IFTUS) in Essen. Zu seinen wissenschaftlichen Schwerpunkten zählen die Erforschung von staatlichen Fragilitätsprozessen, die Krisen- und Konfliktforschung sowie die Terrorismus- und Extremismusforschung.

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung der Bundeszentrale für politische Bildung dar. Für die inhaltlichen Aussagen trägt der Autor die Verantwortung.

Die Inhalte der zitierten Internetlinks unterliegen der Verantwortung der jeweiligen Anbieter. Für eventuelle Schäden und Forderungen können die Bundeszentrale für politische Bildung und der Autor keine Haftung übernehmen.

Bonn 2016

© Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn

Projektkoordination: Hildegard Bremer, bpb
Lektorat und Redaktion: Christiane Filius-Jehne, Dresden
Redaktionelle Mitarbeit: Benjamin Weiß, bpb

Umschlaggestaltung: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf
Umschlagfoto: © Reuters/Feisal Omar. Ruinen des ehemaligen somalischen Parlamentsgebäudes in Mogadischu, August 2013

Satzherstellung: Naumilkat – Agentur für Kommunikation und Design, Düsseldorf
Druck: Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, Frankfurt/Main

ISBN: 978-3-8389-0747-5

www.bpb.de

Inhalt

Vorwort	9
1 Herausforderung Staatsschwäche und -zerfall	11
2 Die Ursachen fragiler Staatlichkeit	19
2.1 Der »Staat« und seine Kernfunktionen	19
2.2 Typen von Staatlichkeit	23
2.3 Die Gründe des Staatszerfalls: ein Überblick	27
2.4 Konstruierte Staaten infolge der Kolonialzeit	32
2.5 Der Zusammenbruch künstlicher sozialistischer Staaten und die Fragilität der Nachfolgestaaten	36
2.6 Staatsschwäche durch unfreiwillige Integration	38
2.7 Infragestellung von Regierungssystemen durch politische Fehlentwicklungen	42
2.8 Messung fragiler Staatlichkeit	44
2.8.1 Der <i>Fragile States Index</i> (FSI) des <i>Fund for Peace</i>	45
2.8.2 Der Bertelsmann Transformationsindex (BTI)	47
2.8.3 Das <i>Conflict Barometer</i> des HIIK	48
2.8.4 Fragilitätsmessung: ein Fazit	51
3 Wirkungen fragiler Staatlichkeit: der Aufstieg alternativer Machtgruppen im »Magischen Viereck«	52
3.1 Das Konzept des Magischen Fragilitätsvierecks	52
3.2 Universalität und Machtoligopole	58
3.3 Fragilität, gewaltsame Konflikte und »neue Kriege«	61
3.4 Die grundsätzlichen Motive der Machtkonkurrenten	63

Inhalt

3.5	Das Wirken von »Gebiets- und Stammesherrschern«	65
3.5.1	Warlord-Strukturen	66
3.5.2	Paramilitärische Verbände (Milizen)	67
3.5.3	Regionale separatistische Strukturen	68
3.6	Die Ausbreitung Organisierter Kriminalität (OK)	69
3.7	Konkurrenzideologien und Systemveränderer	73
3.7.1	Nationalistische und faschistische Ideologien	74
3.7.2	Kommunistische oder sozialistische Ideologien	75
3.7.3	Radikale politische Interpretationen von Religionen	76
3.7.4	Ideologien von Sekten und Glaubensgemeinschaften	78
3.8	Katalysatoren in Zerfallsprozessen	80
3.8.1	Machtverschiebende Faktoren von innen	80
3.8.2	Machtverschiebende Faktoren von außen	81
4	Islamismus und Dschihadismus: Profiteure schwacher Staatlichkeit	84
4.1	Islamismus: politische Instrumentalisierung von Religion	85
4.1.1	Islamismus und Sekten	85
4.1.2	Grundlagen islamistischen Denkens	86
4.1.3	Der Aufstieg der ägyptischen Muslimbruderschaft	87
4.1.4	Die Salafisten: radikale Rückbesinnung	90
4.1.5	Autoritäre Regime versus Islamisten	91
4.2	Die Dschihadisten: Parasiten schwacher Staatlichkeit	93
4.2.1	Phase eins (1930–1966): das Ideologieggerüst	94
4.2.2	Phase zwei (1966–1990): Weiterentwicklung	96
4.2.3	Phase drei (1990 bis heute): Dschihad weltweit	99
4.3	Die Operationsgebiete islamistischer Gewalttäter	101
4.3.1	Die Taliban-Bewegung in Pakistan und Afghanistan	104
4.3.2	Die al-Qaida im Islamischen Maghreb (AQIM)	105
4.3.3	Die al-Qaida auf der Arabischen Halbinsel (AQAP)	108
4.3.4	Die al-Qaida im Irak (AQI)	110
4.3.5	Die al-Shabaab in Somalia	114
4.3.6	Die Boko Haram im Norden Nigerias	115
4.3.7	Das Kaukasus-Emirat	117
4.4	Der Siegeszug des Islamischen Staates	120

4.5	Das »grenzbefreite Kalifat«	124
4.6	Fazit: eine Referenzideologie zur Staatenzersetzung	127
5	Dekonstruktionsprozesse in der Praxis	130
5.1	Die arabische Welt: vom Frühling zum Winter	131
5.1.1	Ägypten: zurück auf Los	133
5.1.2	Libyen: der Krieg der Erben	135
5.2	Pakistan und die Stammesgebiete	138
5.3	»Eingefrorene Konflikte«: das Erbe der Sowjetunion	144
5.3.1	Die Ukraine und die Donbass-Region	146
5.3.2	Republik Moldau und Transnistrien	153
5.3.3	Georgien und Abchasien/Südossetien	157
5.3.4	Armenien/Aserbajdschan und Bergkarabach	161
5.3.5	Russland als hegemonialer Konfliktbewahrer	164
5.4	Afrika: Staatsschwäche, Ressourcen und Gewaltakteure	167
5.4.1	Nigeria vor dem Zerfall	174
5.4.2	Die DR Kongo und der Fluch der Ressourcen	179
5.4.3	Sudan und Südsudan: eine gescheiterte Sezession	183
5.5	Lateinamerika: Zersetzung durch Organisierte Kriminalität	188
5.5.1	Der »Drogenkrieg« in Mexiko	190
5.5.2	Die Tragödie Kolumbiens	195
5.5.3	Problemregion Lateinamerika	200
5.6	Separatismus in der Europäischen Union	202
5.6.1	Spanien und Katalonien	206
5.6.2	Großbritannien und Schottland	210
5.6.3	Belgien und Flandern	213
5.6.4	Regionen in der EU: Integration und Sezession	216
6	Die Zukunft der Staatlichkeit	219
6.1	In achtzig Zusammenbrüchen um die Welt?	219
6.2	Sezession und Zerfall: Versuche, Erfolge und Irrtümer	222
6.3	Weniger Intervention, mehr Selbstbestimmung	225
	Anmerkungen	233

Vorwort

Die Schwäche und der Zerfall von Staaten ist die entscheidende »Dachproblematik« unserer Zeit, unter der sich eine Vielzahl unterschiedlicher Herausforderungen mit ihren Ursachen und Wirkungen einreihen lässt. Insofern war es naheliegend, ausgehend von der Gewaltforschung auch den »übergeordneten Rahmen« zu erkunden. Dies geschieht seit nunmehr über zehn Jahren in meinen Tätigkeiten als Hochschullehrer am Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie der Universität Bonn sowie im Rahmen des Instituts für Krisenprävention in Essen.

Es war festzustellen, dass die Thematik wissenschaftlich und politisch bisher zwar anhand einzelner Regionen und Bereiche aufgegriffen, aber nicht umfassend systematisiert worden ist. Wenn es eine »Dachproblematik« ist, muss auch ein »Dachmodell« zur Strukturierung möglich sein, das für möglichst alle Entwicklungen staatlicher Fragilität anwendbar ist und damit auch Prognosefähigkeit verleiht. Meinen Versuch hierzu habe ich »Magisches Viereck der Staatenfragilität« genannt.

Ich danke meinen Studentinnen und Studenten der letzten zehn Jahre für den wissenschaftlichen Diskurs, ihre kritischen, aber stets konstruktiven Bemerkungen und die Aufdeckung mancher »Ungereimtheiten«, die ansonsten verborgen geblieben wären. Einen herzlichen Dank auch an die Bundeszentrale für politische Bildung für die freundliche Unterstützung des Projektes – besonders durch Dr. Hans-Georg Golz und Hildegard Bremer. Dass das Buch besser lesbar wurde, ist dem exzellenten und bewundernswert geduldigen Lektorat durch Christiane Filius-Jehne zu verdanken. In Dankbarkeit gewidmet ist das Buch Elzbieta und Daria Hirschmann, deren Unterstützung und Nervenstärke, wollte man sie beschreiben, wiederum ein Buch füllen würden.

Bonn, im Dezember 2015
Kai Hirschmann

1 Herausforderung Staatsschwäche und -zerfall

Internationale Politik und Völkerrecht gehen von der Annahme aus, dass es für jedes Gebiet der Erde *eine* zuständige Regierung gibt, die dort staatliche Strukturen etabliert sowie politische Entscheidungen treffen und durchsetzen kann. Dies stimmt im internationalen System heute allenfalls *de jure*, aber nicht mehr *de facto*. Regierungen verlieren zunehmend Kontrolle über das Staatsgebiet und staatliche Grenzen werden neu gezogen.

»Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und staatlichen Gemeinwesens« ist der Titel einer staatstheoretischen Schrift des Engländers Thomas Hobbes aus dem Jahr 1651. Der »Leviathan« ist eines der bedeutendsten Werke der westlichen politischen Philosophie und eine der theoretischen Grundlagen zeitgenössischer Politikwissenschaft. Der Titel des Werkes lehnt sich an das biblisch-mythologische Seeungeheuer Leviathan an, gegen dessen Allmacht jeglicher menschliche Widerstand zum Scheitern verurteilt ist. Eine ähnliche Rolle kommt in Hobbes' Politikverständnis dem (National-)Staat zu, der damit zum Gegenstück des durch das Ungeheuer Behemoth personifizierten Naturzustandes wird. Diese Sicht war und ist die zentrale Grundlage der europäischen Staatenbildung, die besonders im 20. Jahrhundert – oft auch zwangsweise – rund um den Globus exportiert und damit zum beherrschenden Ordnungsmodell für die Völker der Erde wurde. »*Bellum omnium contra omnes*.« Die Theorie vom »Krieg aller gegen alle« ist ebenfalls eine zentrale Prämisse der auf Thomas Hobbes und sein Buch »Leviathan« zurückgehenden Staatsphilosophie. Damit postulierte Hobbes, dass der Mensch im Naturzustand – also bei Abwesenheit eines »Staates« – nicht friedlich mit seinem Mitmenschen zusammenleben würde. Das Phänomen fragiler Staatlichkeit erinnert ein wenig an diese Theorie, da es nicht mehr um den konventionellen Staatenkrieg geht, sondern um substaatliche Akteure und innerstaatliche Konflikte. Dennoch ist diese Theorie heute wenig hilfreich, auch wenn Hobbes gerne bemüht wird, um den klassischen Nationalstaat zu verteidigen.

Hobbes hatte auch erkannt, dass der moderne Staat, der sein Existenzrecht nur dem Vertrag mit der Gesellschaft verdankt, in dem Augenblick seine Legitimation zu herrschen verliert, in dem er nicht mehr die Sicherheit der ihm vertrauenden Bürger gewährleisten kann. So heißt es im 29. Kapitel des »Leviathan«, das mit der Überschrift »Die Ursachen der Schwächung oder möglichen Zerstörung des Staates« überschrieben ist:

»Wenn schließlich ein Staat in einem Krieg mit einem äußeren Feind oder auch in einem Krieg im Innern derart besiegt wird, dass seine Truppen das Feld nicht länger behaupten können und die Bürger in ihrer Treue keinen Schutz mehr finden können, dann ist der Staat aufgelöst. Einem jeden steht es dann frei, sich selbst nach dem Gebot der eigenen Vernunft zu schützen«.¹

Diese Aussagen sind heute relevanter denn je, denn damit ist sehr zutreffend die prekäre politisch-rechtliche Situation, die fragile Staatlichkeit und der Zerfall in vielen Ländern der Welt, insbesondere z. B. in mehr als der Hälfte aller afrikanischen Staaten, gekennzeichnet.

Der Soziologe Trutz von Trotha hat bereits 1995 die These vertreten, dass sich »das staatliche Gewaltmonopol weltweit in einer Krise« befindet »und mit ihm der Kern dessen, was Staatlichkeit ausmacht«². Ersatzweise würden parastaatliche Machtgebilde entstehen. In ähnlicher Weise hat sich z. B. Martin van Creveld in seinem Buch »Aufstieg und Untergang des Staates« positioniert: »Es gibt Gegenden, wo Staat ein hohles Wort geblieben ist. Nie hat er dort einen Fuß in die Tür bekommen«.³ Das verwundert kaum. Denn im Grunde ist das Konstrukt des Staates ein europäisches, das aufgrund der realen politischen Machtverhältnisse einen weltweiten Siegeszug erlebte, ohne dabei die Eignung für andere Kulturen und Regionen zu prüfen. Derartige »künstliche Staaten« nach dem Willen Dritter gehen nicht nur häufig Hand in Hand mit undemokratischen Strukturen, sondern sind vor allem äußerst fragile Gebilde. Die Gefahr des Zerfalls und der Etablierung konkurrierender Parallelstrukturen ist hoch. Das klassische Ordnungsmodell gerät im 21. Jahrhundert immer mehr unter Druck bzw. aus den Fugen. Überall auf der Welt ist heute von Bürgerkriegen, gewaltsamen Auseinandersetzungen, Separatisten, Rebellen und nicht zuletzt von Extremismus und Terrorismus zu hören. Die Schlagzeilen werden unter anderem bestimmt von separatistischen »Volksrepubliken« wie etwa im Osten der Ukraine, einem expandierenden sogenannten Islamischen Staat im Nahen Osten (und Nordafrika), Drogenkartellen und organisierten Kriminellen in Lateinamerika, Überfällen auf Dörfer und Mädchen-

schulen in Nigeria oder den intensiven Bemühungen europäischer Volksgruppen wie z. B. den Katalanen um Loslösung vom »Mutterland«.

Was hat das alles miteinander zu tun? Sind das alles unverbundene Phänomene ohne Zusammenhang? Oder gar ausschließlich Auswüchse regionaler Probleme? Die Antwort hierauf lautet »Nein«! Es gibt vergleichbare Ursachen dafür, dass Staaten weltweit immer anfälliger werden für strukturelle Fragilität und innerstaatliche Gewalt. Und auch die Wirkungen dieser Entwicklung sind grundsätzlich vergleichbar: Geschaffene Staatsgebilde und Strukturen brechen in sich zusammen bzw. lassen sich nicht mehr aufrechterhalten und machen Platz für neue Akteure, die nicht in den bisherigen Ordnungsmustern und Grenzen denken und handeln. Fragile Staatlichkeit ist heute die zentrale Herausforderung internationaler Politik, wird aber nicht richtig und in ihrem vollen Ausmaß erkannt, wenn nur (regionale) Einzelprobleme und nicht die Zusammenhänge gesehen werden. Oder wenn versucht wird, nur die Symptome zu lindern, weil für die Beseitigung der Ursachen der Mut zum Bruch mit den etablierten Strukturen und geeignete Konzepte fehlen.

Daher geht es darum, Ursachen und Wirkungen fragiler Staatlichkeit rund um den Erdball zu systematisieren und unabhängig von der Region zu erklären. Kapitel 2 analysiert die Ursachen staatlicher Fragilität, z. B. künstliche Organisationsgebilde, autoritäre und neopatrimoniale Herrschaftssysteme sowie Politik- und Elitenversagen in den betroffenen Staaten. Darüber hinaus wird eine Einführung in die Messung schwacher Staatlichkeit angeboten. Kapitel 3 widmet sich den Folgen bzw. Auswirkungen von fragiler Staatlichkeit. Es wird ein Modell der Systematisierung von Staatsschwäche und -zerfall vorgestellt, das bei allen Fragilitätsprozessen Gültigkeit besitzt: das Magische Fragilitätsviereck mit der Etablierung alternativer Machtgruppen. Zudem werden wichtige Katalysatoren in Schwäche- und Zerfallsprozessen untersucht. Scheinbar völlig unterschiedliche Regionalbeispiele werden dazu dienen, einen roten Faden aufzuzeigen, um daraus eine Prognosefähigkeit für die Zukunft sowie Möglichkeiten (und Grenzen) einer Einflussnahme abzuleiten.

Das Weltbild während des Kalten Krieges war dualistisch. Die beiden konkurrierenden Großmächte bestimmten das Weltgeschehen; allenfalls wurden regional begrenzte Stellvertreterkriege ausgetragen. Die Großmächte besaßen Ordnungsmacht und Interessen, die weit über ihre eigenen Territorien hinausreichten. Die Bipolarität überlagerte regionale Probleme, führte zu einer Disziplinierung der Konfliktparteien und somit zur Stabilisierung des Weltsystems. Nachdem sie aufgrund des Zusammenbruchs des Ostblocks nun aber durch eine Multipolarität abgelöst

wurde, ist die Disziplinierungsmacht größtenteils verloren gegangen und jahrzehntelang unterdrückte Streitfragen in Bezug auf Staatsgrenzen, Regime und Regierungen treten offen zutage. Das Ende des Ost-West-Konflikts machte in Teilen der Öffentlichkeit und auch der Wissenschaft zunächst einer gewissen »Friedenseuphorie« Platz. Doch unter dem Eindruck gewaltsamer Staatszerfallsprozesse, Bürgerkriege und Völkermorde schwanden die Hoffnungen auf eine weltweite »Friedensdividende« rasch dahin.⁴ Es war nicht das »Ende der Geschichte«, wie Francis Fukuyama in seinem populären Buch analysierte⁵, sondern »das Ende dieser Geschichte (und der Beginn einer neuen)«.

»Das klassische Modell des Nationalstaats – nämlich die Deckungsgleichheit von Staat, Nation und Territorium – ist aus den Fugen geraten: Es entpuppen sich die Homogenität der Nation, die rationale Funktionalität des Staats und die territoriale Ordnung der Welt als Schimären. Das internationale System, das auf der Aufteilung der Welt in eigenverantwortliche Nationalstaaten aufbaut und eine vierzigjährige Stabilität während der bipolaren Weltordnung des Kalten Krieges erlebte, wird grundlegend infrage gestellt.«⁶

Noch beruht die Ordnung der Welt auf souveränen Staaten, noch sollen in Krisen und Konflikten regionale Allianzen und handlungsfähige Einzelstaaten Gewaltherrschaft und Ordnungslosigkeit, mithin eine Art Anomie, verhindern. Aber sind viele Staaten dazu überhaupt noch in der Lage? Grenzziehungen und darauf beruhende Nationalstaaten werden zunehmend infrage gestellt. Nach dem Ende des Kalten Krieges scheint eine Renaissance der Vormoderne eingesetzt zu haben, in der weltweit staatliche Strukturen geschwächt und territoriale Grenzen aufgeweicht werden. Heute sind schwache staatliche Gebilde die größte Herausforderung für die globale Sicherheit, denn sie haben grenzüberschreitendes Destabilisierungspotenzial.

Staatliche Strukturen erodieren mit zunehmender autokratischer Herrschaft und werden schließlich, meist gewaltsam, durch traditionelle ethnische Strukturen ersetzt. Der Nationalstaat beginnt dann immer schwächer zu werden, wenn die Benachteiligten und Unterdrückten nur die Wahl des Widerstandes sehen, um ihre Existenz und Interessen zu sichern. Seit Mitte der 1990er-Jahre eskalieren weltweit innerstaatliche Konflikte und verursachen Probleme, die die Staatengemeinschaft auch in den kommenden Jahren und Jahrzehnten stark in Anspruch nehmen werden: zerfallende Staaten, Privatisierung von Gewalt, Kriegsökonomien, die Verbreitung

von Waffen, transnationaler Terrorismus und organisierte Kriminalität.⁷ Wenn ein Staat erste Tendenzen des Staatszerfalls zeigt und neue (Gewalt-) Akteure auftauchen, setzt ein Vorgang der kontinuierlichen Auflösung staatlicher Strukturen ein. Während der verschiedenen Phasen des Staatszerfalls gerät ein Desintegrationskreislauf in Gang, der Staaten zu fragilen Gebilden macht. Das Versagen und Scheitern von Staatlichkeit ist darum zum zentralen friedens- und entwicklungspolitischen Thema geworden.⁸ Damit einher ging eine Vervielfachung der relevanten Akteure. Die dominierende Rolle des Staates schwindet. Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen stellen nationalstaatliche Handlungsfähigkeit infrage. Sowohl als Ursache wie auch als Folge dieser Entwicklung entwickeln sich neue Akteure neben den Nationalstaaten. Grenzüberschreitende Ströme und Abhängigkeiten unterlaufen das Prinzip nationalstaatlicher Souveränität. So entstehen auch identitätsstiftende Kulturräume jenseits nationaler Staatlichkeit. Es bilden sich zunehmend neue Identitäten und Loyalitäten z.B. über Religionsgemeinschaften aus, bei denen grenzüberschreitende Zugehörigkeiten dominieren. Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen stellen nationalstaatliche Handlungsfähigkeit infrage.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wählte die Welt mit der Befreiung vom Kommunismus und Sozialismus sowjetischer Prägung auch expansive und aggressive politische Ideologien delegitimiert. Ein fataler Trugschluss, denn eine neue politische Ideologie, diesmal mit religiösem Anstrich, ist sehr erfolgreich darin, Staaten zu schwächen und die Welt erneut in eine Bipolarität zu ziehen. Ein transnationales Kalifat soll die Abschaffung aller von Menschen gemachten Grenzen und Staaten herbeiführen. Kapitel 4 dieses Buches beschreibt deshalb detailliert islamistische Strömungen in der muslimischen Welt, die darauf aufbauende Weltanschauung des Dschihad sowie dessen Genese, Ausprägung und Ausbreitung als die wichtigsten Konsequenzen schwacher Staatlichkeit. Entlang der in Kapitel 2 bis 4 beschriebenen Ursachen und Auswirkungen von Staatsschwäche werden in Kapitel 5 weitere ausgewählte Beispiele vorgestellt, die im letzten Jahrzehnt weltweit von erheblicher (sicherheits)politischer Relevanz waren und bleiben.

Heute spielt die klassische sicherheitspolitische Konstellation Staat gegen Staat eine immer geringere Rolle. Neue innerstaatliche Konflikttypen haben seit den 1990er-Jahren die alten Konfliktmuster des Kalten Krieges abgelöst. Begriffe wie »Kriege geringer Intensität«, »kleine Kriege«, »privatisierte und informelle Konflikte« oder »neue Kriege« haben sich etabliert. Als zentrales Sicherheitsproblem vieler Staaten stellten sich nicht staatliche Akteure heraus: militante Gebietsherrscher, organisierte Krimi-

nelle und Religionsfanatiker. Besondere Beachtung verdienen dabei die innere Komplexität und Heterogenität der Konfliktparteien, die in fragmentierten Staaten zu einer Vermehrung staatszersetzender (gewaltbereiter) Akteure führt.

Die Staaten sind in ihren Strukturen im Grunde nicht an die neuen Krisenkonstellationen angepasst. Nicht von der Hand zu weisen ist auch, dass sich sichtbar durch die Reaktion auf die neuen Entwicklungen Anpassungsschwierigkeiten an neue politische Herausforderungen offenbaren. Auch internationale Organisationen erscheinen ratlos, sind sie doch strukturell praktisch ausschließlich auf Politik in Kategorien des Nationalstaates fixiert. Eine mögliche strukturelle Dilemmasituation manifestiert sich zum Beispiel immer wieder in der Politik der Vereinten Nationen. Hier einigen sich Nationalstaaten auf politische Maßnahmen, was gerade dann befremdlich anmutet, wenn man weiß, dass nicht wenige der am Verhandlungstisch sitzenden Staaten überhaupt keine Kontrolle über ihr gesamtes Staatsterritorium ausüben, sodass von vornherein nicht die Aussicht besteht, Beschlüsse im eigenen Land zu implementieren.

Das Versagen von Staatlichkeit bedeutet in Krisenregionen immer auch eine unmittelbare Bedrohung menschlicher Sicherheit und eine Einschränkung der Entwicklungschancen: Unter Bedingungen von Staatsverfall ist die soziale Basisinfrastruktur (Bildung, Gesundheit, Trinkwasser und Stromversorgung) allenfalls rudimentär gewährleistet und es mangelt an verlässlichen Regelungsinstanzen.⁹

Die Relevanz fragiler Staaten als Problemfeld und Aufgabe für die internationale Politik wird weiter zunehmen. Die Veränderungen des internationalen Systems nach dem Ende des Kalten Krieges machten plötzlich auch das Ende bzw. einen radikalen Funktionswandel traditioneller Staatlichkeit denkbar. Ein kompletter Zusammenbruch von Staaten war jedoch bisher eher die Ausnahme. Die Regel ist, dass selbst Regierungen und Regime in äußerst fragilen Staaten auf eine gewisse Art noch funktionieren und auf der internationalen Bühne handeln, obwohl sie nur noch über Teile ihres Territoriums Autorität ausüben. Die Mehrzahl dieser Staaten verfügt über beachtliche Reserven staatlicher Gestaltungsmacht, die zur Generierung von Ressourcen und zur Herrschaftssicherung eingesetzt wird.¹⁰ Deshalb werden Regime und Regierungen nicht vollständig substituiert, sondern bleiben aktiv Handelnde, die mit den substaatlichen Akteuren um politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Macht ringen – zulasten der Stabilität des Staates.

Oftmals wird ein kollabierter Staat darüber hinaus als anarchischer Raum dargestellt, was so nicht ganz zutreffend ist, weil staatliche Herrschaft durch alternative Herrschaftsformen ersetzt wird. Die von fragilen Staaten

ausgehende Problematik für die internationale Staatengemeinschaft ergibt sich daraus, dass transnational angelegte kriminelle Machenschaften (z. B. Waffen-, Drogen- und Menschenhandel) oder transnational orientierte politische Gewalt (z. B. Terrorismus) in substaatlich beherrschten Räumen besser prosperieren als innerhalb eines funktionierenden Nationalstaats.¹¹ In vielen Staaten gibt es andererseits regional konzentrierte Bevölkerungsgruppen bzw. ethnisch verbundene Minderheiten mit traditionellen Ordnungsstrukturen, die sich dem Einfluss des Staates moderner Prägung zunehmend zu entziehen versuchen. Sie setzen statt auf den Staat und seine Organe auf Traditionen von Gemeinschaft, sie bilden Subkulturen mit eigenen Werten und lebensweltlichen Orientierungen aus (Stämme, Clans etc.). Die Stabilität und Überlebensfähigkeit solcher Subkulturen beruhen typischerweise kaum auf solchen formalen Strukturen und bürokratischen Institutionen, wie sie für die Gesellschaft moderner Staaten kennzeichnend sind. Regionalisierungstendenzen haben bereits seit den 1970er-Jahren eine anhaltende Renaissance erfahren. Regionen treten vermehrt als eigenständige politische Einheiten auf und artikulieren ihre Interessen und Ansprüche gegenüber zentralstaatlichen Regierungen und internationalen Organisationen.

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde sehr schnell auch das weltweite Ende totalitärer politischer Systeme proklamiert. Die Gefahr des totalitären Denkens ist damit jedoch nicht gebannt. Die fundamentalistischen Religionsdeutungen der »Islamismus-Bewegungen« (Kap. 4) zeigen strukturelle Gemeinsamkeiten mit totalitären Ideologien.¹² Die Betrachtung fragiler Staatlichkeit bedeutet daher auch, sich die mögliche Ablösung totalitär verfasster politischer Systeme durch radikalisierte transnationale Bewegungen ohne Staatscharakter anzuschauen. Bei einer derartigen Gesamtentwicklung, die auch als Demokratisierung des Bedrohungspotenzials bezeichnet werden kann, wird es immer leichter, mit immer weniger Ressourcen immer mehr Schaden anzurichten. Die von Senghaas bereits 1969 postulierte und untersuchte »organisierte Friedlosigkeit«¹³ scheint mit den Wirkungen fragiler Staatlichkeit im 21. Jahrhundert eine neue Form gefunden zu haben. Der Hamburger Wissenschaftler Thomas Straubhaar stellt eine provozierende Frage, die auch in diesem Buch eine wesentliche Rolle spielen wird:

»Haben gescheiterte Staaten nicht das Problem, dass sie nie Staaten waren? Die UdSSR, die Tschechoslowakei und Jugoslawien sind deswegen gescheitert. Ihre künstlichen Grenzen, die auf dem politischen Reißbrett entstanden waren, entsprachen nicht den historischen, sozia-

len, kulturellen oder ökonomischen Bedingungen. Alles in allem haben sich bisher mehr Grenzen über Menschen bewegt als umgekehrt. Warum versuchen wir, etwas herzustellen, was offensichtlich nicht funktioniert hat?«¹⁴

Referenz der Betrachtung in Politik und Öffentlichkeit ist viel zu oft der »moderne Staat«, dessen Siegeszug im 20. Jahrhundert das internationale System geprägt hat. Dabei wird vergessen, dass es sich dabei nicht um die freiwillige Übernahme einer Ordnungsform handelt, die die Bevölkerungen in verschiedenen Regionen als überlegen angesehen haben, sondern vielmehr um ein Ergebnis verschiedener Formen von Kolonialisierung. Bei fragilen Staaten, denen es an legitimen und effektiven Regierungsinstitutionen fehlt, können feste nationalstaatliche Grenzen sogar Instabilitäten und Konflikte vergrößern. Das Festhalten an der Norm der Unverletzlichkeit von Grenzen kann zur Fortsetzung und Verschlimmerung von Schwächen in solchen Staaten führen, die bereits schwach sind.

In Zukunft wird es verstärkt auch darum gehen, hinter der Fassade staatsrechtlicher Fiktionen und diplomatischer Absichtserklärungen die Realität zu erkennen und zu gestalten. Paradigmen werden dabei als Muster oder Standards verstanden, auf Basis derer Erfahrungen verglichen und beurteilt werden. Paradigmen legen fest, was als befriedigende Lösung angesehen werden kann. Passen diese Muster oder Standards nicht mehr zu neuen Entwicklungen, wird deren Austausch notwendig. Natürlich hält man gerne an Verfahrensweisen und Strukturen fest, die sich jahrzehntelang bewährt haben. Nur sollte die Vergangenheit nicht ungeprüft als Zukunftsmodell dienen. Vor allem dann nicht, wenn zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft radikale Brüche auftreten und sich die Rahmenbedingungen verändert haben. Neue Paradigmen sollten dann die alten ersetzen.

Es fehlt eine Strategie im Umgang mit Staatszerfall, politischen Umbrüchen und Umstrukturierungsprozessen. Es ist unwahrscheinlich, dass eine Stabilisierung erfolgreich ist, wenn keine Änderung der Rahmenbedingungen zugelassen wird. Grenzen in konstruierten Staaten lassen sich nicht dauerhaft gegen den Willen der Bevölkerung aufrechterhalten. Wäre es nicht sinnvoller, die Menschen selbst darüber entscheiden zu lassen, in welchen Staatsgebilden sie leben wollen? Herrschaftsstrukturen können nicht von außen implementiert werden, sondern müssen aus der jeweils betroffenen Gesellschaft heraus erwachsen, um die notwendige Akzeptanz zu erfahren, die sie erst legitim und stabil werden lassen. Daher schließt die Betrachtung der »Zukunft des Nationalstaats« von Kapitel 6 immer auch die Frage einer selbstbestimmten Organisationsform mit ein.