



Cathleen Bochmann

# Staaten in der evolutionären Sackgasse?

Neue Perspektiven der Staatszerfallsforschung



Nomos

## **Staatlichkeit und Governance in Transformation**

Weltordnung, regionale Integration und  
nationalstaatliche politische Systeme im Vergleich

herausgegeben von

Prof. Dr. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet

Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth

Prof. Dr. Michèle Knodt

Prof. Dr. Marianne Kneuer

Band 10

Cathleen Bochmann

# Staaten in der evolutionären Sackgasse?

Neue Perspektiven der Staatszerfallsforschung



**Nomos**

© Titelbild: commons.wikimedia.org, SrA Wesley Farnsworth

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Dresden, TU, Diss., 2017

u.d.T.: „Staaten in der evolutionären Sackgasse? Perspektiven einer evolutionär-institutionentheoretischen Staatszerfallsforschung“

ISBN 978-3-8487-4953-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-9165-9 (ePDF)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Vorwort

Unsere Welt als Staatenwelt wird kaum hinterfragt. Doch stellt Staatlichkeit wirklich den wünschenswerten Normalzustand in allen Regionen dieser Welt dar? Sind schwache und zerfallende Staaten behandlungsbedürftige Abweichungen? Sind es gar Schurkenstaaten, die zwingend des Eingreifens des Westens bedürfen? Welche Interventionen versprechen Erfolge?

Diese Fragen drängten sich mir in zunehmendem Maße auf, als ich 2004 erstmals als Studentin in Südasien mit pakistanischen und afghanischen Politikern, Menschenrechtsaktivisten und auch ganz normalen Bürgern über den Zustand ihrer Heimatländer ins Gespräch kam. Meine politikwissenschaftliche Ausbildung erbrachte jedoch nur wenig befriedigende Antworten. Die erste und beginnende zweite Dekade des neuen Jahrtausends offenbarte gleichzeitig verstärkt die Kollateralschäden der gängigen außenpolitischen Reaktionen auf schwache Staatlichkeit.

In meiner späteren Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Dresden ließen mich diese Fragen weiterhin nicht los. In diesem Kontext lernte ich die Theorie des Evolutorischen Institutionalismus kennen und begann mit ihr zu arbeiten. Es zeigte sich rasch, dass dieser Zugang zur politischen Wirklichkeit wohl in ungleich höherem Maße in der Lage war, jene Gestalterkenntnis und Tiefe der Analyse zu stimulieren, die für eine Untersuchung schwacher Staatlichkeit nötig ist. Mehrere Lehrveranstaltungen und Konferenzvorträge bekräftigten den Entschluss, die Potentiale evolutionären Denkens weiter zu sondieren. Aus diesen Zusammenhängen entstand die vorliegende Promotionsschrift. Viele Menschen in meinem Umfeld haben dabei dieses Buch über längere Zeit begleitet. Ihnen gebührt an dieser Stelle Dank.

An erster Stelle ist meinem Betreuer und langjährigem Chef, Prof. Werner J. Patzelt, zu danken. Nicht nur entwarf er die inspirierende Theorie, welche die Basis dieser Promotion darstellt; sondern er lehrte mich – auch gegen Widerstände, wie sie einer Nutzung evolutionärer Konzepte in den Sozialwissenschaften nur allzuoft entgegentreten – durchzuhalten. Dabei ermöglichten mir das intellektuelle Umfeld seines Lehrstuhls und seine vertrauensvolle Art, die Professur zu führen, die Freiräume, die zur Verwirklichung der Arbeit nötig waren.

*Vorwort*

Diese Freiräume wären jedoch nicht möglich gewesen, ohne meine Kollegen. Dr. Christoph Meißelbach, Prof. Dr. Jakob Lempp, Verena Wielens, Janina Wackernagel, Christian Eichardt, Dr. Stephan Dreischer, Sebastian Trept, Anna-Sophie Heinze, Stefanie Gerstenberger und Luise Anter sei für ihre kritischen Bemerkungen, die Entlastung im Lehrstuhllalltag und ihre mentale Unterstützung gedankt.

Besonderer Dank aber gilt meiner Frau Sabine Kirst und unserem Sohn Nils sowie meinen Eltern. Ohne Eure jahrelange Unterstützung, beständiges Vertrauen und Zuneigung hätte ich dieses Projekt nicht bewältigen können. Euch ist diese Arbeit gewidmet.

Dresden, im Juli 2018

*Cathleen Bochmann*

# Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| 1 Ein Abschied vom Staat?                                    | 11  |
| 1.1 Zielsetzung  | 12  |
| 1.2 Institutionen im Fokus                                   | 14  |
| 2 Schwache Staatlichkeit als Forschungsgegenstand            | 19  |
| 2.1 Grundkonzepte  | 20  |
| 2.2 Staatlichkeit als Kontinuum                              | 24  |
| 2.3 Staatszerfallsindizes und deren Schwachpunkte            | 28  |
| 2.4 Der Stand der Staatszerfallsforschung                    | 30  |
| 2.5 Grundlegende Probleme der Staatszerfallsforschung        | 34  |
| 3 Theorien schwacher Staatlichkeit                           | 43  |
| 3.1 Modernisierungstheorie                                   | 45  |
| 3.2 Neo-Realismus und Geopolitik                             | 58  |
| 3.3 Sozialkonstruktivismus                                   | 70  |
| 4 Eine evolutionär-institutionelle Theorie schwacher Staaten | 83  |
| 4.1 Die Genese staatlicher Strukturen                        | 85  |
| 4.2 Gestalt und Muster schwacher Staaten                     | 89  |
| 4.3 Ursachen des Wandels                                     | 99  |
| 5 Methodik   | 109 |
| 6 ‚Land of the Rebels‘ – Der Fall Afghanistan                | 117 |
| 6.1 Historische Entwicklungslinien                           | 117 |
| 6.1.1 Die Frühphase des Staatsaufbaus                        | 119 |
| 6.1.2 Das ‚Goldene Zeitalter‘                                | 121 |

## *Inhaltsverzeichnis*

|  |     |
|--|-----|
| 6.1.3 Die Erosion afghanischer Staatlichkeit               | 123 |
| 6.1.4 Aktuelle Situation                                   | 132 |
| 6.2 Ursachen in der Nische                                 | 138 |
| 6.2.1 Problembehaftete Nischenkonfigurationen              | 138 |
| 6.2.2 Das Paschtunwali                                     | 145 |
| 6.3 Ursachen in der institutionellen Architektur           | 153 |
| 6.3.1 Das Parteiensystem                                   | 153 |
| 6.3.2 Blockierte Transformation und Fragmentierung         | 156 |
| 6.3.3 Die Rolle traditioneller Institutionen               | 160 |
| 6.4 Ursachen im Akteurshandeln                             | 165 |
| 6.4.1 Die unteren Ebenen                                   | 165 |
| 6.4.2 Die Staatsspitze                                     | 169 |
| <br>   |     |
| 7 ‚Arabia Felix‘ – Der Fall Jemen                          | 173 |
| <br>   |     |
| 7.1 Historische Entwicklungslinien                         | 173 |
| 7.1.1 Das islamische Zeitalter                             | 175 |
| 7.1.2 Die Teilung Jemens                                   | 177 |
| 7.1.3 Wiedervereinigung                                    | 185 |
| 7.1.4 Die Situation nach dem arabischen Frühling           | 189 |
| 7.2 Ursachen in der Nische                                 | 197 |
| 7.2.1 Problembehaftete Nischenkonfigurationen              | 198 |
| 7.2.2 Die Nische des Tribalismus                           | 204 |
| 7.3 Die Patronagearchitektur als Wachstumshemmnis          | 210 |
| 7.4 Ursachen im Akteurshandeln                             | 218 |
| 7.4.1 Staatliche Eliten                                    | 218 |
| 7.4.2 Tribale Akteure                                      | 220 |
| <br>   |     |
| 8 Staaten in der evolutionären Sackgasse?                  | 225 |
| <br>   |     |
| 8.1 Muster staatlicher Schwäche und deren Ursachen         | 226 |
| 8.2 Historische Entwicklungspfade                          | 238 |
| 8.3 Maßstäbe schwacher Staatlichkeit                       | 241 |
| 8.4 Staatlichkeit im Allgemeinen                           | 244 |
| <br>   |     |
| 9 Was aus alledem zu lernen ist                            | 249 |
| <br>   |     |
| 9.1 Über die Theorie des Evolutorischen Institutionalismus | 249 |

*Inhaltsverzeichnis*

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 9.2 Über ihre Anwendung             | 252 |
| 9.3 Über den Weg weiterer Forschung | 257 |
| 9.4 Über die politische Umsetzung   | 260 |
| <br>                                |     |
| Literaturverzeichnis                | 263 |



## 1 Ein Abschied vom Staat?

Jeder Globus, jede Weltkarte zeigt ein ähnliches Bild: Säuberlich mit schwarzen Linien abgegrenzt und verschiedenfarbig gekennzeichnet, markieren größere und kleinere Flecken dieser Erde jenes zentrale Ordnungskonzept, auf dem unser Verständnis der Welt beruht. Staaten bilden den Dreh- und Angelpunkt des menschlichen Strebens nach einer guten Ordnung, also all jener komplexen Prozesse in denen allgemein verbindliche Entscheidungen fallen und damit Politik gestaltet wird.

Der Gedanke, dass Politik innerhalb staatlicher Strukturen auszuüben sei, begann im Kleinen in den antiken griechischen Stadtstaaten, verfestigte sich im 16. und 17. Jahrhundert in Folge blutiger Religionskriege und entwickelte sich im Verlauf des 19. und 20. Jahrhunderts flächendeckend zur dominanten Form der Organisation eines Gemeinwesens. Diese spezifische Organisationsform ermöglichte es höchst erfolgreich, menschliches Zusammenleben berechenbarer zu gestalten, indem es politische Aushandlungsprozesse in formelle Bahnen klarer Strukturen presste, Waffensysteme einer zentralen Kontrolle unterwarf und die eigene Ordnung gegen – potentiell feindliche – Gruppen von außen verteidigte.

Die Etablierung eines zentralisierten Gewaltmonopols und die Schaffung komplexer Institutionen erlaubten es trotz des rasanten technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels, effektive Herrschaft herzustellen und die ständige Gefahr eines Bürgerkrieges, wenngleich nicht zu verhindern, so doch oftmals zu befrieden. Dabei entstehende politische Güter in Form von (Rechts-) Sicherheit und Wohlfahrt ermöglichten es, von den Adressaten dieser Leistungen ein anderes, äußerst knappes und umkämpftes Gut einzufordern: Gehorsam und Loyalität. In diesem Austausch von Legitimation gegen Leistung lag – so Max Weber – das Erfolgsgeheimnis der Nationalstaaten (siehe Weber 1980, S. 122–124).

Selbstverständlich hatte diese Erfolgsgeschichte auch ihre Schattenseiten. Staaten bekämpften sich gegenseitig mit immer ausgefeilteren Waffentechnologien, politische Systeme zerbrachen an der Frage der Legitimierung von Herrschaft und nicht selten richtete sich die staatliche Gewalt gegen Teile der eigenen Bevölkerung. Die Bewältigung jener, mit Staatlichkeit verbundenen Probleme bietet Politikern und politischen Denkern nach

## *1 Ein Abschied vom Staat?*

wie vor ein anspruchsvolles Aufgabenfeld, ohne dass grundsätzlich die Verfassung der Welt als Staatenwelt nennenswert hinterfragt wird. Und während einerseits unsere Herausforderungen der Gegenwart – Terror, Gewalt, soziale Ungleichheit oder lebensfeindliche Umweltveränderungen – eine Reichweite aufweisen, die schon lange nicht mehr durch nationalstaatliches Regieren zu bewältigen ist, so erlauben andererseits begrenzte Ressourcen und eingeschränkte Kompetenzen auf der internationalen Ebene den dortigen Institutionen nur sehr bedingt, die Probleme zu lösen. Somit bleibt nach wie vor der Staat ein zentraler Fixpunkt politischen Handelns, in den Bereichen der Akkumulation von Macht, der Bereitstellung diverser politischer Güter, aber auch die Stiftung von Gemeinsinn und Identität betreffend.

Seit knapp dreißig Jahren rücken allerdings vermehrt solche Weltregionen in den Fokus, in denen es den staatlichen Institutionen an Steuerungsfähigkeit und Penetrationskraft mangelt. Diese fragilen, schwachen, zerfallenden oder prekären Staaten weichen ab von der uns inzwischen vertrauten Norm der politischen Ordnung. Sie fordern uns heraus, sei es durch Gewalt, Armut, Epidemien, Vertreibung und Flucht oder sei es durch ihre Resilienz, als schwacher Staat – mit ganz unterschiedlichen alternativen Formen politischer Herrschaft – erfolgreich unseren Versuchen zur Stärkung staatlicher Institutionen zu widerstehen. Der Zerfall Jugoslawiens machte den westlichen Staaten schmerzhaft bewusst, wie rasant auch eine scheinbar stabile politische Ordnung wieder zerfallen kann. Und spätestens am 11. September 2001 wurde deutlich, dass die unschönen Begleiterscheinungen schwacher Staaten selbst vor den Mächtigsten der Welt nicht haltmachen werden.

Diese schwachen Staaten rufen uns wieder ins Bewusstsein, auf welcher fragiler Basis jene zivilisatorische Leistung fußt, die wir moderne Staatlichkeit nennen. Wir müssen uns fragen, ob wir die Ursachen des Scheiterns von Staaten richtig konzeptualisieren, um uns gerade in der praktischen Anwendung dieses Wissens, der Möglichkeiten und Grenzen des Aufbaus staatlicher Strukturen bewusst zu werden. Und letztendlich sind wir genötigt zu hinterfragen, ob der moderne Staat tatsächlich jene alternativlose Ordnungsform darstellt, als die sie gehandelt wird.

### *1.1 Zielsetzung*

Im Rahmen des Buches geht es daher in erster Linie darum, bestehende Staatszerfallstheorien durch evolutionäre Erklärungen, welche vor allem das Institutionendesign schwacher und zerfallender Staaten unter die Lupe

nehmen, zu unterfüttern und den analytischen Mehrwert des evolutionären Ansatzes anhand von Fallstudien herauszuarbeiten. Dies steht unter der Kernfrage: Wie und warum entstehen schwache und zerfallende Staaten?

Das erkenntnisleitende Interesse ist also eine systematische Beschreibung der Gestalt schwacher und zerfallender Staatlichkeit als erster Schritt und eine Klärung der Gründe für Ursachen und typische Verlaufsformen als zweiter Schritt.<sup>1</sup> Es wird sich zeigen, dass ein innovativer Ansatz wie der des Evolutorischen Institutionalismus vorzüglich in der Lage ist, die verschiedenen Erscheinungsformen und Ursachenkomplexe schwacher und zerfallender Staatlichkeit zu erklären. Die Stärke liegt gerade darin, dass sparsame, aber leistungsfähige Erklärungen auch für eine Vielfalt an Phänomenen gegeben werden können und zudem vielfältige Analyseebenen integriert werden.

Eine solche integrative Theorie stellt in der Staatszerfallsforschung ein starkes Desiderat dar. Die bisherige Forschungslandschaft enthält kein integratives Konzept, welches die Vielfältigkeit der Muster erklären könnte. Zwar besteht Konsens in der Diagnose, dass das Phänomen schwacher und zerfallender Staaten existiert, dass es sich zunehmend ausbreitet und sich daraus eine Reihe von Problemen ableitet; es besteht jedoch starker Dissens hinsichtlich der Analyse und Therapie des Phänomens (siehe Lempp 2008). Die Staatszerfallsforschung wird dabei von verschiedenen Problemen – insbesondere Normativität, Eurozentrismus und Reduktionismus – geplagt und auch die Integration in den Kanon der IB-Theorien gestaltet sich als schwierig.

Es bleibt unklar, welche analytischen Instrumente das Phänomen in geeigneter Weise beschreiben, worin dessen Ursachenkomplexe liegen sowie ob etwas, und wenn ja, was gegen Erscheinungsformen und Folgeeffekte schwacher und zerfallender Staatlichkeit getan werden kann. Besonders praxisrelevant wird dabei der letzte Aspekt, angesichts der unbefriedigenden Erfolgsbilanz bisheriger Therapieprogramme in Staaten wie Somalia, Afghanistan, Irak oder Sudan.

---

1 Der Bezug im Untertitel auf ‚Staatszerfallsforschung‘ orientiert sich am gängigen Duktus des Forschungsfeldes, obwohl ‚schwache Staatlichkeit‘ der umfassendere Begriff ist und Formen des Zerfalls nur eine Teilmenge des interessierenden Phänomens ausmachen.

1.2 Institutionen im Fokus

Nun verdient es eine gesonderte Erklärung, weshalb eine Institutionentheorie in der Lage sein sollte, das Phänomen schwacher und zerfallender Staatlichkeit zu analysieren, wenn es doch keine Einigkeit darüber gibt, wie sich das Phänomen analytisch erfassen lässt. Ezrow und Frantz schreiben hierzu:

»The lack of consensus regarding the meaning of state failure creates substantial ambiguity over what the concept of state failure actually refers to in practice. This is problematic because it generates confusion over the causes and consequences of state failure, a central focus of most research on the subject, in turn muddling the solutions identified to address it« (Ezrow und Frantz 2013, S. 1324).

Trotzdem lässt sich feststellen, dass die Staatszerfallsforschung häufig einen Fokus auf innenpolitische Systemzusammenhänge legt, politische Stabilität vor allem als Stabilität des zentralen politischen Entscheidungssystems wahrnimmt und der Performanz in der Herstellung politischer Güter, d.h. dem Output des Institutionensystems eine hohe Bedeutung zuweist.<sup>2</sup> Dass Institutionen den Kern des Phänomens ausmachen, bleibt so meist eine unterschwellige Annahme, oft aber ohne nennenswerte theoretische Folgen.

Die hier offen und bewusst angelegte Eingrenzung auf Institutionen in der Staatszerfallsforschung birgt mehr Vorteile als Nachteile, denn sie fokussiert und spezifiziert den empirischen Referenten.<sup>3</sup> Die Voraussetzung, dass diese Entscheidung ihren vollen Nutzen entfaltet, stellt eine klare Konzeptualisierung von ‚institutioneller Schwäche‘ dar; sonst wäre schließlich die Unschärfe nur von einer Ebene auf die andere verschoben. In der im

---

2 Diese Aspekte werden ausführlicher im Kapitel 2 dargestellt.

3 In Folge dieser Entscheidung ausgeklammerte Themenaspekte beinhalten die Sozialstruktur-Forschung über Entwicklungsländer, Globalisierungsforschung, Kriegsursachenforschung und sehr wirtschaftsfokussierte Weltsystem- / dependenztheoretische Zugänge. Auch individuelle biografische Zugänge zu einzelnen Akteuren und deren Handlungsmotivationen wurden ausgeklammert, allerdings spielen Akteure allgemein eine wichtige Rolle in der Erklärung innerhalb des institutionellen Rahmens. Dies alles bedeutet nicht, dass die mit jenen Forschungsfeldern verbundene Literatur und deren Befunde nicht zur Kenntnis genommen wurden, allerdings vermag es die vorliegende Untersuchung aus forschungsökonomischen Gründen nicht, einen Beitrag zur Debatte über diese Themen zu leisten.

Folgenden genutzten Theorie finden sich hierfür eine ausgezeichnete Konzeptualisierung sowie analytisch befriedigende und empirisch gesättigte Annahmen über Ursachenzusammenhänge, die zu einer solchen institutionellen Schwäche führen. Relevant ist dies darüber hinaus, weil sich so gerade die Muster in der gelegentlich überwältigenden Vielzahl an mit Staatszerfall verbundenen Phänomenen herausarbeiten lassen. Diese Mustererkennung funktioniert sowohl synchron als Querschnittsstudie, beispielsweise in der Reaktion schwacher Staaten auf das Ende des Ost-West-Konfliktes, als auch diachron in der Betrachtung ihrer jeweiligen Entwicklungsgeschichte. Besonders jener seltsame Aggregatzustand aus Verfall und gleichzeitiger Stabilität, der diese Staaten oft auszeichnet, kann mit dem vorliegenden Ansatz äußerst erkenntnisträchtig erfasst werden.<sup>4</sup> Der evolutionär-institutionentheoretische Zugang ermöglicht in der Staatszerfallsforschung eine hohe Sensibilität für die Hintergründe der Schwäche eines staatlichen Institutionenarrangements, insbesondere, wie sich jene auf dessen historische Daseinsvoraussetzungen zurückführen lassen. Gleichzeitig wird beleuchtet, wie die Umwelten gestaltet sind, in denen staatliche Institutionen überleben müssen und wie störungsanfällig dieses System der Interaktionen staatlicher Institutionen mit ihrer Umwelt doch ausgestaltet ist.

Nun handelt es sich beim Themengebiet der Staatszerfallsforschung um hochgradig komplexe Geschehnisse, welche von Aspekten der Mikroebene, z.B. die Sozialisationsmuster von Eliten in schwachen Staaten bis zu Makrophänomenen des internationalen Systems, wie z.B. der internationalen Sicherheitspolitik oder den globalen Wirtschaftsbeziehungen, reichen. Die Beziehung dieser Analyseebenen untereinander lässt sich sinnvollerweise als ein Schichtenbau begreifen, wo untere Ebenen jeweils das Baumaterial zur Verfügung stellen, auf dem sich höhere Ebenen aufschichten und höhere Ebenen Rahmenbedingungen für darunterliegende liefern. Die einzelnen Schichten umfassen zuerst die genetisch-biologische Tiefenstruktur des menschlichen Daseins, die alle Teile der Spezies *Homo Sapiens* eint und überhaupt erst einmal die Fähigkeit beinhaltet, kulturschaffend tätig zu werden; dann als zweite Ebene die kulturspezifischen Praxen und Wissensbestände, welche das jeweils Typische einer Gesellschaft ausmachen und an die auf dritter Ebene befindlichen Einzelmenschen weitergegeben und dort

---

4      Wie diese Mustererkennung und der analytische Zugang zu den Prozessen staatlicher Entwicklung methodisch umgesetzt werden, siehe S. 110ff.

zu individuellen Sozialarrangements ausgeprägt werden (siehe Patzelt 2007, 184ff.). In vierter Ebene befinden sich Rollen und Handlungsroutinen in Kleingruppen, die in der fünften Schicht zu selbsttragenden und weiträumigen Institutionen verstetigt werden, welche auf sechster Schicht jene komplexen Institutionenarrangements hervorbrachten, die den modernen Staat kennzeichnen, welcher sich im Zuge gesellschaftlicher und technischer Entwicklung sogar noch zur siebten Schicht supranationaler Systeme zusammenschließen und damit sich selbst transzendieren konnte (siehe Patzelt 2007, S. 189–193).

Indem ein solcher in Schichten denkender, institutionentheoretischer Zugriff auf schwache Staatlichkeit erfolgt, rückt in den Fokus, dass Institutionen eine Schlüsselrolle bei gesellschaftlichen Veränderungsprozessen spielen, da sie Wandel in bestimmte Bahnen lenken. Denn sie bilden die entscheidende Verbindung der Mikro- und Makroebene, indem staatliche Institutionen als Makrophänomen von Menschen hervorgebracht werden, wenn diese ihr Handeln immer und immer wieder über lange Zeiträume hinweg aufeinander abstimmen, so dass Erwartungssicherheit und feste Rollen in der Mikro-Interaktion entstehen. Das wirklich Überdauernde an Kulturen sind dann wiederum die in Institutionen geronnene Werte, nicht aber einzelne politische Akteure. Der Vorteil des in diesem Werk genutzten Ansatzes ist also, dass er sowohl kulturalistische Erklärungsmuster integriert als auch Eigenschaften der handelnden politischen Eliten, welche innerhalb der Institutionen agieren sowie diese in unterschiedlich hohem Maße lenken und für persönliche Belange nutzen, als auch, dass systemische Funktionslogiken betrachtet werden.

Die Arbeit wendet sich dabei klar gegen das gängige Paradigma, dass wie Robert Rotberg sagt, Staatszerfall »largely man made [...] leadership errors« seien und institutionelle Fragilität und strukturelle Defizite lediglich zum Zerfall beitragende Faktoren sind (siehe Rotberg 2003b, S. 22).<sup>5</sup> Wie die beiden Fallanalysen zeigen werden, liegt es zwar manchmal, aber eben beileibe nicht immer daran, dass politische Eliten sich in der Wahl zwischen

---

5 So schreiben Prunier und Gisselquist in Rotberg dass die Muslimbrüder erfolgreich den Staat Sudan zerfallen ließen und zwar aus rein machttaktischen, niederen Beweggründen: »Thus a state's political leaders may knowingly create state failure in the process of achieving their own narrow objectives. A state's failure, in fact, may be an integral part of meeting those objectives« Rotberg 2003b, S. 104.

gutem und schlechtem Regieren für ein solches Handeln entscheiden, welches den Staat schwächt oder zerstört, indem politische Güter nicht mehr angeboten werden oder Kontrolle auf private Sicherheitsanbieter übergeht.

Die Arbeit wendet sich zweitens zumindest in Teilen gegen die gängige Vorstellung, schwache Staatlichkeit sei prinzipiell und unter allen Umständen ein problematischer, behebungswürdiger Zustand. Gerade dadurch, dass die eingangs genannten Probleme von Normativität, Eurozentrismus und Reduktionismus mithilfe der Theorie adressiert werden, ergeben sich neue Perspektiven auf schwache Staaten. Unter bestimmten Bedingungen kann ein schwaches Institutionengefüge eine Anpassungsreaktion auf bestimmte Umweltkonfigurationen darstellen, wobei Statebuilding-Interventionen Probleme erst erschaffen statt sie zu lösen. Es weitet sich der Blick für die Bereitstellung öffentlicher Güter durch alternative, nichtstaatliche Akteure, wodurch die Lebensrealität weiter Teile der menschlichen Bevölkerung theoretisch und empirisch präziser erfasst werden kann. Gerade in der Sicht auf ein evolutionär angepasstes schwaches Institutionengefüge ergeben sich fruchtbare Erkenntnisse um die historischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen sozialer Ordnung. Darüber hinaus bewirkt ein solcher Perspektivwechsel eine wünschenswerte Konfrontation mit dem eigenen Verständnis von Staat in dessen Anwendung auf außereuropäische Kontexte, die es uns ermöglicht, unsere Staatskonzeption wirklich auf ihren theoretischen und empirischen Gehalt zu überprüfen.



## 2 Schwache Staatlichkeit als Forschungsgegenstand

Die Wege, auf denen Staaten verschwinden, sind vielfältig. Politische oder militärische Annexion von Territorien können genauso zum Ende von Staaten führen wie endogene Verfallsprozesse infolge von schlechtem Regieren, Bürgerkrieg oder einer Überlastung staatlicher Leistungsfähigkeit. Unterschiedliche Ursachen bedingen verschiedene Reaktionen auf das Phänomen. Dass sich mit der Situation schwacher und zerfallender Staaten in irgendeiner Weise auseinandergesetzt werden muss, ergibt sich aus der Macht des Faktischen: Unsere Welt wird von einem etatistischen System geprägt; dies ist der Status Quo.

Die Staatszerfallsforschung erlebt dabei besonders seit dem Ende der Ost-West-Bipolarität einen Aufschwung, welcher durch die Ereignisse des 11. September 2001 und der nachfolgenden Jahre im Erleben des internationalen Terrorismus nochmals verstärkt wurde.<sup>6</sup> Die zunehmende Unsicherheit der neuen Zeitordnung spiegelt sich in den Publikationen dieser Phase wider, aber natürlich zeigt sich hier auch die quantitative und qualitative Zunahme des Phänomens. Gerade Afghanistan rückt hier seit Jahrzehnten immer wieder in den internationalen Blickwinkel, denn der Fall demonstriert, wie weitreichend die sicherheitspolitischen Kollateralschäden des Zerfalls staatlicher Strukturen eines Landes sein können. Insofern handelt es sich bei schwacher und zerfallender Staatlichkeit um ein Themenfeld, welches nicht nur von akademischem Interesse ist, sondern dem zugleich eine hohe praktische politische Relevanz zugeschrieben wird. Militärische Stabilisationseinsätze, wirtschaftliche und politische Reformpolitik sowie die Strategien zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus gründen so-

---

6 Vor dem Ende des Kalten Krieges wurden die typischen innerstaatlichen Gewaltkonflikte, die oft mit zerfallenden Staaten einhergehen, oftmals noch als Begleitphänomen der Blockkonfrontation gedeutet. Der Wegfall dieses Erklärungsansatzes hinterließ eine Lücke, die von Staatszerfallstheorien gefüllt werden konnte. Der katalysierende Effekt des 11. Septembers 2001 für die Forschungsrichtung ergibt sich dann insbesondere aus der Angst vor den ‚Spill-Over-Effekten‘ schwacher Staatlichkeit auf andere Regionen. Siehe Rotberg 2002; Schneckener 2005.

## *2 Schwache Staatlichkeit als Forschungsgegenstand*

wohl normativ als auch taktisch auf den Befunden der Staatszerfallstheorien. Eine Forschungsrichtung mit so umfassenden realpolitischen Implikationen sollte daher besonders sorgfältig ihre theoretischen und methodischen Defizite kennen und an deren Bewältigung arbeiten.

### *2.1 Grundkonzepte*

Einer Analyse schwacher und zerfallender Staatlichkeit geht vernünftigerweise eine Arbeitsdefinition über den Begriff des Staates voraus. Denn durch die Verwendung der qualifizierenden Adjektive ‚schwach‘, ‚zerfallen‘, ‚zerfallend‘ wird implizit mitgedacht, dass es auch Formen von Staatlichkeit geben muss, die diese Verfallsformen eben nicht aufweisen.<sup>7</sup> In der politikwissenschaftlichen Debatte zeigt sich schnell, dass die Annahme starker Staatlichkeit europäischen und nordamerikanischen Musters die Norm darstellt, während schwache, zerfallende und zerfallene Staaten als tendenziell problematische und erklärungsbedürftige Abweichung behandelt werden (Buzan 2005; siehe Bilgin und Morton 2002; Hagmann und Höhne 2007; William 2009).<sup>8</sup> Staatszerfall ist somit typischerweise der Zerfall einer spezifischen, eurozentrischen Vision des Staates. Nun war aber gerade diese europäische Vision in den letzten Jahrhunderten maßgeblich dafür, dass bestimmte Institutionenarrangements in alle Gegenden der Welt exportiert wurden, so dass heute der moderne Nationalstaat europäischer Prägung die ubiquitäre Form politischer Ordnungsstrukturen darstellt.<sup>9</sup> Ulrich Schneckener formuliert dies so:

»Die Vorstellung von fragiler Staatlichkeit ist notwendigerweise abgeleitet von Konzeptionen, die ihren Ursprung nicht zuletzt in der europäischen Philosophie und Soziologie des Staates haben. Die Grundlage für die Analyse von Staatlichkeit ist

---

7 Christopher Clapham formuliert dazu: »The failed state is one of those unsatisfactory categories that is named after what it isn't, rather than what it is« Schubert 2005, S. 18.

8 Eine ausführliche Behandlung dieses Aspekts findet sich im anschließenden Teilkapitel, S.34.

9 Dabei schadete es der Ausbreitung des Konzepts natürlich nicht, dass der Staat des Weberianischen Modells in besonders hohem Umfang die Kapazitäten aufweist, jene Aufgaben zu erfüllen, die alle politischen Gemeinwesen leisten müssen: Schutz nach innen und nach außen, Stabilität und Integration, effektive Herstellung allgemeiner Verbindlichkeit. Siehe dazu auch S. 244.

demzufolge der moderne, neuzeitliche Staat, wie er sich zunächst in Europa im Laufe des 17. und 18. Jahrhunderts herausgebildet hat« (Schneckener 2006, S. 17).

Für den deutschsprachigen Raum wird die Staatskonzeption hierbei vor allem mit den Namen Max Weber und Georg Jellinek verbunden. Weber hebt heraus, dass der Staat, anders als alternative Ordnungsformen, seine Macht in Form von legitimer Herrschaft ausübt und dies mit einem zentralisierten Gewaltmonopol realisiert. »Staat soll ein politischer Anstaltsbetrieb heißen, wenn und insoweit sein Verwaltungsstab erfolgreich das Monopol legitimen physischen Zwanges für die Durchführung der Ordnungen in Anspruch nimmt« (Weber 1980, S. 29).

In Georg Jellineks ‚Allgemeiner Staatslehre‘ hebt der Verfasser die drei definierenden Elemente eines Staates heraus: Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt. »Als Rechtsbegriff ist der Staat demnach die mit ursprünglicher Herrschermacht ausgerüstete Körperschaft eines selbsthaften Volkes« (Jellinek 1976, S. 183). In der Tradition des staatsrechtlichen Positivismus plädiert Jellinek für eine Rechtspersönlichkeit des Staates, d.h. als juristische Person eine Körperschaft öffentlichen Rechts, die mit dem Konzept der staatlichen Souveränität verknüpft wird (siehe Holtmann 2000, S. 619). Dazu verfügt der Staat über Institutionen, innerhalb derer er seinen Ordnungsanspruch nach innen und nach außen durchsetzt.<sup>10</sup> Gleichzeitig sieht er den Staat als soziales Phänomen, als Verbandseinheit von Menschen eines Territoriums<sup>11</sup> (siehe Jellinek 1976, S. 180). Die Machtverhältnisse innerhalb der Gesellschaft begründen eine normative Kraft des Faktischen, indem die Menschen eines Territoriums sich an ihr jeweils geltendes Ordnungsarrangement gewöhnen und dieses unterstützen. Damit bekommen

---

10 Im doppelten Fokus auf interne und externe Adressaten begründet sich ferner die Unterscheidung zwischen de-facto Staatlichkeit in Form der Zentralgewalt über das Volk eines Territoriums und der de-jure Staatlichkeit, welche davon abhängt, ob die Anerkennung durch andere Staaten im internationalen System erfolgte, womit diplomatische Beziehungen, Mitwirkung in supranationalen Organisationen usw. ermöglicht werden. Dies wiederum beeinflusst in wesentlichem Maße die Erfolgsbedingungen der jeweiligen Staaten.

11 Die beiden Aspekte der »Zwei-Seiten-Lehre« Jellineks betrachten dabei letztlich die gleichen Phänomene, nur einmal staatsrechtlich und einmal soziologisch gewendet.

die staatlichen Institutionen wiederum ihre ‚ursprüngliche Herrschaftsmacht‘, welche losgelöst vom einzelnen Individuum existiert. Beiden Autoren ist also gemeinsam, dass sie die zentrale Staatsgewalt betonen, in welcher staatliche Herrschaft über Institutionenarrangements ausgeübt wird.<sup>12</sup> Die staatlichen Institutionen wiederum bergen in sich gesellschaftliche Werte. Souveränität und Legitimität sind zentrale Kategorien, die dem Staate die Existenz sichern.

Eine solche Minimaldefinition von Staatlichkeit ist auch heute noch wesentlich für die Staatszerfallsdebatte und findet sich typischerweise unter den Kategorien ‚Sicherheitsfunktion‘ und ‚Rechtsstaatlichkeitsfunktion‘ auch prominent in der Messung von Staatlichkeit wieder. Vor allem in der OECD entwickelte sich jedoch eine darüber hinausgehende Sichtweise auf Staaten, welche zusätzlich das Abgabemonopol<sup>13</sup> staatlicher Steuereintreibung und ein breites Spektrum daraus finanzierter Leistungen, unter Nutzung eines ausdifferenzierten umfangreichen Institutionengefüges, umfasst. Dabei differenzierte sich bei einzelnen Forschern die Trennung zwischen ‚Staat‘ als Institutionengefüge und ‚Staatlichkeit‘ »als funktionalem Begriff, der die Erfüllung bestimmter, gemeinwohlorientierter Aufgaben« (Schneckener 2006, S. 18) beinhaltet. Diese Aufgaben unterliegen in diesem Verständnis weitgehend zentraler staatlicher Gestaltung, können im Zuge stärkerer Ausdifferenzierung aber in Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren erbracht werden. Christoph Zürcher beschreibt das so: »Consequently, I depart from the notion that statehood is provided solely by the state. Instead, I suggest that we think of statehood, as a product, which is produced by the state in association with other actors« (Beisheim und Schuppert 2007, S. 14). Es entstanden dabei die ‚Bindestrich-Staatlichkeiten‘ in Form des ‚Verfassungsstaates‘, des ‚Rechtsstaates‘, des ‚Sozialstaates‘, des ‚Wohlfahrtsstaates‘, des ‚Verwaltungsstaates‘, des ‚Kulturstaates‘ oder gar des ‚Bildungsstaates‘.<sup>14</sup>

Für eine Forschung, welche dezidiert schwache Staaten und deren Institutionengefüge in den Fokus nimmt, bringt diese sprachliche Trennung aber keinen erkennbaren Mehrwert. Es verschleiert die Analyse der Ursachen,

---

12 Diese Konzeption wird weitreichend übernommen, siehe Lambach 2008, Rotberg 2004b, 2003b, Migdal 2001, Schneckener 2006 und andere.

13 Das Abgabemonopol wird beispielsweise unter Bezug auf Tilly 1975 und Elias 2000 thematisiert. Siehe hierzu auch Bethke 2012, S. 21.

14 Siehe Weymann 2016.

Institutionen von ihren Funktionen – und vor allem den Gelingensvoraussetzungen der Funktionserfüllung – zu trennen. Und es gibt auch keinen Grund davon auszugehen, es gäbe allein in der staatlichen Funktionserfüllung ein Zusammenwirken gesellschaftlicher Akteure, das Institutionengefüge ‚Staat‘ sei hingegen etwas, was ohne gesellschaftliche Basis frei im Raum schwebe. Staat und Staatlichkeit werden hier damit als identische Konzepte begriffen und genutzt; sofern dezidiert auf funktionale Aspekte verwiesen wird, so werden diese unter Begriffen ‚Funktion‘, ‚politische Güter‘, ‚Output‘, o.ä. abgehandelt. Eine unter diesen Umständen brauchbare, wenngleich voraussetzungsreiche Konzeptualisierung formulierten Baker und Ausink:

«We define a state as a political entity that has legal jurisdiction and physical control over a defined territory, the authority to make collective decisions for a permanent population, a monopoly on the legitimate use of force, and a government that interacts or has the capacity to interact in formal relations with other such entities. Institutionally, the core of a modern state consists of the armed forces, a domestic police force, a civil service or professional bureaucracy, and a system of law and justice. A state must also have a moral basis or legitimacy, a key factor in generating public loyalty and support» (Baker und Ausink 1996, S. 23).

Der hier vorliegende Ansatz schließt an den von Weber abgeleiteten institutionalistischen Staatsbegriff und dem umfassenden Konzept Bakers und Ausinks dergestalt an, indem der Staat als potentieller Monopolist in zentralen Herrschaftsdimensionen verstanden werden soll, wobei es sinnvoll ist den konkreten Katalog politischer Güter, den diese Dimensionen umfassen, für kulturspezifische Ausprägungen offen zu lassen. Es gibt auch keinen Grund prinzipiell davon abzurücken, das Institutionenarrangement des zentralen politischen Entscheidungssystems in den Fokus zu nehmen und sich mit dessen Leistungsumfang, den Gelingensvoraussetzungen und Stabilitätsfaktoren zu beschäftigen<sup>15</sup>, sofern damit nicht der Anspruch verbunden ist, das Staat hätte irgendeinen Exklusivitätsanspruch auf derartige Funktionen oder deren Umfang wäre notwendigerweise in einem Katalog festlegbar. Werte und Leitideen sowie daraus entstandene Sozialstrukturen werden als rekursiv kausaler Komplex betrachtet.

---

15 Ein solches Staatskonzept perpetuiert zwar in Teilen den eurozentrischen Kern der Definitionen, eignet sich andererseits aber gerade in der komparativen Forschung gut, da sich die Vorstellung von Staatlichkeit im internationalen System nun einmal am Idealtyp Webers orientiert.

## 2.2 Staatlichkeit als Kontinuum

Der zentrale Abgrenzungspunkt verschiedener Typen von Staatlichkeit besteht in der Staatszerfallsforschung klassischerweise in den Formen ‚politischer Güter‘, welche ein Staat in der Lage bereitzustellen ist – oder eben nicht. Die Bereitstellung jener politischen Güter macht – jeweils kontextabhängig – die Kernfunktionen staatlicher Strukturen aus. Je nach Funktionsumfang ergeben sich Abstufungen von Formen der Staatlichkeit, die von konsolidierten, starken Staaten über schwache bis hin zu zerfallenen bzw. kollabierten, nur noch auf dem Papier existierenden Systemen reichen.<sup>16</sup> Der hierbei üblicherweise verhandelte Funktionskatalog umfasst dabei den Schutz individueller und kollektiver Sicherheit, institutionalisierte Rechtsprechung bzw. Konfliktschlichtung, Modi der Herstellung allgemeiner Verbindlichkeit samt deren Implementierung durch Verwaltungsinstitutionen und zumeist, wenngleich außerhalb der westlichen Industriestaaten empirisch kaum vorkommend<sup>17</sup>, soziale Grundversorgung und Wohlfahrt (siehe Debiel 2005, S. 4–6).<sup>18</sup>

Starke Staaten kontrollieren ihr Territorium, stellen eine qualitativ hochwertige und umfassende Zahl politischer Güter breit und unterhalten eine stabile und gutausgebaute Infrastruktur. In den gängigen Indizes von Transparency International, Freedom House, dem BTI oder dem HDI liegen diese Staaten allesamt an der Spitze (siehe Rotberg 2004b, S. 4). Die Demokra-

---

16 Die Idee des Staatszerfallskontinuums mit der idealtypischen Basis des starken Nationalstaates dominiert die Debatte nach wie vor. Eine Ausnahme hiervon bilden Milliken und Krause 2002, S. 765, welche zwar ebenfalls vertreten, dass es sich um ein Kontinuum von starken zu zerfallenden Staaten handelt, welche Funktionsdefizite in der Bereitstellung politischer Güter aufweisen; davon aber zerfallene bzw. kollabierende Staaten abgrenzen, da sich hier statt der Funktionalität die Substanz, d.h. die staatlichen Institutionen selbst, auflösen.

17 Zur Kritik am Eurozentrismus der Staatszerfallsforschung siehe S. 34.

18 Aufgrund der gängigen Verwendung dieser Typologie im Forschungsfeld muss diese in die Analyse integriert werden. Im Laufe der Beschäftigung mit einem evolutionär-institutionentheoretischen Ansatz wird sich zeigen, dass es alternative Konzeptionsmöglichkeiten der Messung von Staatlichkeit gibt, die nicht vom Idealtyp eines ubiquitären Funktionskatalog aus argumentieren, sondern systemimmanente Merkmale zur Messung heranziehen. Siehe dazu S. 241ff.

tien der westlichen Industriestaaten mit ihren stabilen freiheitlichen Verfassungsordnungen und marktwirtschaftlichen Strukturen gehören zu dieser Gruppe sowie verschiedene Staaten in Osteuropa, Ostasien und Südamerika, die ihre Transformationsprozesse kürzlich abgeschlossen haben oder sich in den letzten Phasen der Transformation befinden.<sup>19</sup> »Overall, strong states are places of enviable peace and order.« (Rotberg 2004b, S. 4)

Schwache Staatlichkeit prägt die Mehrzahl aller weltweit vorkommenden Staaten und nimmt dabei vielfältige Ausprägungen an. Es existiert zwar ein staatliches Gewaltmonopol und eine leidlich zugestandene Legitimität, jedoch erreichen die staatlichen Institutionen bei Weitem nicht die Penetrationskraft und den Funktionsumfang an politischen Gütern wie in starken Staaten. Diese Schwäche kann auf langfristige strukturelle Probleme zurückgehen, die sich aus begrenzt verfügbaren Ressourcen, der geopolitischen Lage, gesellschaftlichen Verwerfungen oder der ökonomischen Infrastruktur erklären, oder auf vorübergehende Staatskrisen<sup>20</sup>, welche durch despotische Regierungen, Wirtschafts- und Finanzkrisen, Umweltkatastrophen oder gewaltsame Konflikte ausgelöst werden (siehe Rotberg 2004b, S. 4–5). Im Großen und Ganzen verfügen diese Staaten zumeist über formelle Rechtsstaatlichkeit, jedoch sind Aspekte materieller Rechtsstaatlichkeit wie Schutz politisch Andersdenkender, Schutz vor Verfolgung des Staates, Minderheitenrechte usw. schlecht ausgeprägt. »Weak states typically harbour ethnic, religious, linguistic, or other intercommunal tension that have not yet, or not yet thoroughly, become overtly violent« (Rotberg 2004b, S. 4). Korruption ist eine häufige Begleiterscheinung schwacher Staaten, zumeist werden sie autokratisch regiert oder verfügen über ein hybrides System.<sup>21</sup>

---

19 Zu nennen sind z.B. Polen, die baltischen Staaten, Slowenien, Tschechien und die Slowakei, Südkorea und Taiwan, Costa Rica, Uruguay, Chile sowie Südafrika und Botswana. Siehe Schneckener 2006, S. 24.

20 Rotberg bezeichnet weak states folglich auch alternativ als »states in crisis« Rotberg 2004b, S. 4.

21 Ein von Rotberg erwähnter Sonderfall sind Staaten wie Nordkorea, Weißrussland oder Turkmenistan, die einen straffen Autoritarismus an der Grenze zum Totalitarismus pflegen und aufgrund der hohen Kosten des Systemerhalts nicht in der Lage sind, politische Güter abseits einer aufgezwungenen, repressiven Sicherheit zur Verfügung zu stellen. Siehe Rotberg 2004b, S. 5. Dies reicht bis zu den verheerenden Hungersnöten bei gleichzeitiger Verfolgung kostspieliger Atomprogramme wie in Nordkorea.

Zerfallende Staaten unterscheiden sich von schwachen durch ein weiter reduziertes Gewaltmonopol staatlicher Institutionen und daraus resultierend oft unzureichender Kontrolle des eigenen Territoriums. Robert Rotberg und Annette Büttner argumentieren beide, dass das Führungsversagen der politischen Eliten und damit verbunden deren zunehmende Delegitimierung entscheidend dafür sind, dass schwache Staaten zu zerfallenden werden (siehe Büttner 2004a; Rotberg 2002). In zunehmendem Maße wird Sicherheit privatisiert und von Clans, Warlords, Milizen und anderen starken Führern übernommen. Gewaltsam ausgetragene Konflikte sind an der Tagesordnung:

»In most failed states, government troops battle armed revolts led by one or more rivals. Occasionally, the official authorities in a failed state face two or more insurgencies, varieties of civil unrest, different degrees of communal discontent, and a plethora of dissent directed at the state and at groups within the state« (Rotberg 2004b, S. 5).

Auch andere politische Güter neben dem der Sicherheit werden reduziert vom Staat bereitgestellt und kommen nur noch in kleinen Teilen der Bevölkerung zugute. Diese Probleme können sich auf einzelne Landesteile konzentrieren, die nicht mehr unter Kontrolle der Regierung sind, wie z.B. die Tribal Areas in Pakistan, oder sie sind flächendeckend das Ergebnis destruktiver Kräfte, wie z.B. der Grad an Kriminalität in Kolumbien.<sup>22</sup> Defekte staatliche Institutionen sind eine zentrale Ursache für dieses mangelnde Funktionsspektrum. Zumeist arbeiten nur die Exekutive und evtl. ihr nahestehende Organe wie das Militär einigermaßen wirkungsvoll, Parlament, Justizsystem und Verwaltung sind wirkungslos oder gesteuerte Repressionsapparate. Die Infrastruktur zerfallender Staaten – Bildungs- und Gesundheitssystem, Straßen, Telekommunikationstechnik sowie Lebensmittel- und Wasserversorgung – erodiert zunehmend oder verharrt auf niedrigem Niveau, was sich auch in den Werten der gängigen Indizes widerspiegelt.

Bei gescheiterten Staaten steigert sich das geschilderte Phänomen staatlichen Kontrollverlusts dermaßen weiter, dass kaum noch nennenswerte Funktionen vorhanden sind. Staatliche Institutionen existieren nicht mehr, die politischen Eliten befinden sich oft im Exil. An die Stelle staatlicher Akteure treten alternative substaatliche Anbieter von Sicherheit und ande-

---

22 Siehe dazu Schneckener 2006, S. 25.

ren politischen Gütern. Zerfallene Staatlichkeit ist also nicht einfach gleichzusetzen mit dem Hobbes'schen Naturzustand, völligem Chaos und totaler Anarchie, sondern es existiert durchaus eine etablierte Ordnung. Diese wird allerdings in der Regel von Gewalt und Unterdrückung getragen, mit höchst unangenehmen Folgen für die Bevölkerung des Landes. Insgesamt bilden gescheiterte Staaten wie Somalia seit 1992 eine eher seltene Ausnahme des Spektrums.

Neben dem Konzept schwacher und fragiler Staatlichkeit nutzen verschiedene Autoren noch weitere Begriffe für Ausprägungen des Phänomens, die sich aber allesamt nicht flächendeckend durchsetzen konnten.<sup>23</sup> So spricht William Reno vom »Shadow-State« (Reno 2000b), Robert Jackson vom »Quasi-State« (Jackson 1994) und Trutz von Trotha nutzt das Konzept von »Para-Staaten« (Trotha 2000; Trotha und Klute 2001). Koehler und Zürcher sprechen von »Netzwerk-Staat« (Koehler und Zürcher 2003b, S. 151, 2003a) und Anette Büttner (Büttner 2004a, S. 237–239) brachte die »FURG« (fragmentiert unkonventionell regiertes Gebiet) in die Debatte ein. Teilweise beinhalten diese Charakterisierungen schon Teile der Ursachen schwacher Staatlichkeit sowie weitere mit staatlicher Schwäche verbundene aber nicht identische Phänomene wie beispielsweise ein ausgeprägter Neopatrimonialismus. Da im evolutionär-institutionellen Zugang zu schwacher Staatlichkeit sowieso alternative Modelle der Konzeptualisierung staatlicher Schwäche verfolgt werden, sollen diese Alternativen hier nicht weiter verfolgt werden.

Analytisch abzugrenzen vom Staatszerfall sind ferner jene Fälle, in denen Staaten aufhören zu existieren, weil sie sich nach Sezession in einem Nachfolgestaat neu gründen oder an einen anderen Staat angeschlossen werden. Zwar verschwinden hier auch staatliche Strukturen samt von ihnen getragenen Funktionen, diese werden aber in direkter Nachfolge in einem neuen Staatsgebiet wieder erschaffen. Solche Prozesse können in unterschiedlichem Maße einvernehmlich und gewaltfrei ablaufen. Kriege zwischen Nationen, welche im Verschwinden eines der Staaten enden, sind historisch betrachtet eine völlig normale Erscheinung.

»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-mak-

---

23 Zur Übersicht siehe Schneckener 2006, S. 9.

## *2 Schwache Staatlichkeit als Forschungsgegenstand*

ing. The substantial majority of the units which got so far as to acquire a recognizable existence as states during those centuries still disappeared [...] The disproportionate distribution of success and failure 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« (Tilly 1975, S. 38).

Hier wird auch nochmals die bereits erwähnte Einseitigkeit der Sicht auf das Phänomen Staatlichkeit argumentiert, die starke Staaten für das – anzustrebende – Normalbild hält, während die Abweichungen problematisiert werden.

### *2.3 Staatszerfallsindizes und deren Schwachpunkte*

In welchem Umfang die genannten staatlichen Funktionen erfüllt werden, dient dabei auch den gängigen Indizes als Messinstrument. Wie bei Rotberg werden auch in den Indizes die verschiedenen Typen von Staatlichkeit in einem Kontinuum von konsolidiert bis kollabiert erfasst, je nachdem, wie stark das staatliche Gewaltmonopol ausgeprägt und die Sicherheitsfunktion erfüllt wird; wie umfangreich das Angebot an politischen Gütern ist, welches bereitgestellt wird, und in welchem Umfang Legitimität der staatlichen Strukturen und Akteure besteht (Bethke 2012, S. 21–22). Quantifizierbare Messindikatoren ermöglichen dann die Bildung einer Rangfolge von Staatlichkeit. Eine zentrale Aufgabe der Indizes ist es dabei, als Warninstrument der Konfliktvorhersage zu agieren, indem die Wissenschaft ein politikberates Instrument zur Verfügung stellt, welches es erlaubt, die potentiell gefährlichen Staaten am unteren Ende der Skala auszumachen (Carment et al. 2008, S. 1). Hieran entzündet sich auch ein häufiger Kritikpunkt bezüglich der Messungen der Indizes (Ziaja und Fabra Mata 2010; siehe Ziaja und Fabra Mata 2009). Die Dimensionen des Konzepts schwacher Staatlichkeit werden – soweit die Hintergründe der Erstellung des Index‘ überhaupt offengelegt werden – oft unsystematisch erfasst, die Wichtung einzelner Bereiche (Gewaltmonopol, politische Güter, Legitimität) bleibt oft unklar und die Auswahl einzelner Indikatoren gerät zuweilen eklektisch (siehe Ziaja 2012, S. 47–49). Sowohl die Inhaltsvalidität – also die Konsistenz zwischen zugrundeliegendem Konzept und anschließender Messung – als auch die Diskriminanzvalidität – d.h. die Trennschärfe der verschiedenen Indizes aufgrund von Unterschieden im Index auch unterschiedliche Werte zu produzieren – ist problematisch (siehe Ziaja 2012, S. 41).

So misst beispielsweise der Fragile States Index<sup>24</sup> (FSI) mit 12 Indikatoren in drei Dimensionen (sozial, politisch und wirtschaftlich), wobei unklar bleibt, wie deren Bezug zur Staatsdefinition des Index aussieht, welche wiederum Legitimität, politische Güter, Gewaltmonopol und internationale Beziehungen beinhaltet (siehe Fund For Peace 2017b). Gemessen werden die Indikatoren des FSI dann anhand des Conflict Assessment Tools, welches die Inhalte Millionen englischsprachiger Artikel in (Fach-) Zeitschriften und Internetquellen durch Schlüsselsätze und Schlagwörter erfasst, sortiert und anhand verschiedener Algorithmen bewertet (siehe Baker 2007). Inwieweit in einer solchen quantitativen Inhaltsanalyse jedoch wenigstens teilweise die politische Wirklichkeit der Länder gemessen wird oder nicht vielmehr deren möglicherweise verzerrte Wahrnehmung innerhalb der westlichen, englischsprachigen Welt, bleibt die Frage. Trotzdem stellt dieser Index seit Langem das bedeutendste Register der Staatszerfallsforschung dar. Der Fragility Index als anderes Beispiel umfasst zwar die höchste Fallzahl aller Indizes (177 Länder) und nutzt fast 80 Indikatoren, gibt jedoch kaum Einblicke in den Operationalisierungsprozess, veröffentlicht die Berechnungsgrundlage der Indexwerte nicht und ist somit nicht reproduzierbar (siehe Graf 2012). Ähnliche Probleme bestehen beim Index of State Weakness und dem State Fragility Index. Dass nichtsdestoweniger aber im Kern bei allen Indizes das gleiche Phänomen gemessen wird, zeigt sich daran, dass starke signifikante Zusammenhänge zwischen den einzelnen Indizes in Korrelationsanalysen gemessen werden können (siehe Bethke 2012, S. 27). Angesichts des anhaltend großen wissenschaftlichen und politischen Interesses werden Indizes bei all ihren Problemen daher weiter als wichtiges diagnostisches Werkzeug fungieren, um das Kontinuum zwischen starken und schwachen Staaten besser abzubilden.<sup>25</sup>

---

24 Bis 2014 wurde dieser ‚Failed States Index‘ genannt.

25 Wünschenswert wäre es, wenn die Indizes der Staatszerfallsforschung ebenso große Aufmerksamkeit und Anstrengungen erfahren würden wie ihre Pendanten aus dem Feld der Demokratiemessung bzw. Transformationsforschung hinsichtlich einer sauberen Operationalisierung des zu erforschenden Phänomens, der Validität der Messung, dem Umfang der Fälle und deren Kontinuität über die Jahre hinweg.