

John Emeka Akude, Anna Daun, David Egner, Daniel Lambach

Transformation politischer Ordnung

Ansätze zur Erweiterung des Transformationsbegriffs

»Souverän ist, wer über den
Ausnahmestand entscheidet.«
(Carl Schmitt)¹

Einleitung

Der Begriff der »Transformation« ist aus dem Vokabular der Politikwissenschaft nicht mehr wegzudenken, seitdem die »dritte Welle der Demokratisierung« zunächst Südeuropa und Lateinamerika, später dann Osteuropa und Afrika überspült hat.² Transformation bezeichnet den Übergang von autoritären zu demokratischen Staatsformen, wobei die einzelnen Schritte dieses Prozesses, seine Auslöser und Erfolgsfaktoren inzwischen recht gut erforscht sind. Diesen Ansätzen liegt die modernisierungstheoretisch inspirierte Annahme zugrunde, dass die Entwicklung hin zu Demokratie und Marktwirtschaft in der Logik geschichtlicher Entwicklung liegen müsse.³ Damit einher geht auch die Überzeugung, dass die Verpflanzung europäischer politischer Institutionen in nicht-europäische Gesellschaften zur wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung dieser Gesellschaften führen oder zumindest beitragen könne. Derartige Versuche, die in der politischen Praxis unter dem Begriff des *state-building* firmieren, haben jedoch ihre hoch gesteckten Ziele in weiten Teilen nicht erreicht. Der Hauptgrund liegt in der mangelnden sozialen Verankerung des Staates: Organisationsmodelle lassen sich vielleicht transplantieren, ihre Funktionsfähigkeit hängt jedoch davon ab, dass sie mit ge-

1 Vgl. Carl Schmitt, *Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, 7. Auflage, Berlin 1996.

2 Exemplarisch Juan J. Linz / Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore 1996; Samuel P. Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman 1991; Wolfgang Merkel, *Systemtransformation*, Opladen 1999; Michael Bratton / Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge 1997. Die neueste Forschung zu autoritären Regimen vermerkt, dass ihr Forschungsgegenstand angesichts der Demokratisierungseuphorie der 1990er lange Zeit aus dem Blickfeld der vergleichenden Politikwissenschaft verschwunden war. Vgl. Patrick Köllner, »Autoritäre Regime – Ein Überblick über die jüngere Literatur« in *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 2, Nr. 2 (2008), S. 351-366.

3 Kritisch Thomas Carothers, »The End of the Transition Paradigm« in *Journal of Democracy* 13, Nr. 1 (2002), S. 5-21.

sellschaftlichen Normen, Legitimitätskonzepten und Vorstellungen über die Ausübung von Macht und Autorität übereinstimmen.⁴ Wo diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, ist auch die Stabilität und Effektivität von Demokratie bedroht, denn Demokratie ist ohne ein funktionierendes Staatswesen nicht denkbar.⁵

Die in jüngster Zeit stark diskutierten Phänomene fragiler und versagender Staatlichkeit verdeutlichen, dass teleologische Theorien einer zielgerichteten politischen Entwicklung an der Realität vorbei zielen. Gleichzeitig weisen sie auf die Notwendigkeit hin, den Transformationsbegriff nicht auf die Regimeform zu beschränken, sondern auch Veränderungsprozesse der staatlichen politischen Ordnung als ganzer mit einzu-beziehen.

Wir möchten uns diesem Problem nähern, indem wir zunächst einen Begriff des Staates zu Grunde zu legen, der die wesentlichen Merkmale staatlicher Ordnung umreißt. Darauf aufbauend entwerfen wir einen Ansatz, der Konflikte dahingehend untersucht, inwieweit diese die staatliche Ordnung als solche oder nur die Herrschaft bestimmter Personen oder Eliten in Frage stellen bzw. unter welchen Umständen ein Konflikt zur Auflösung staatlicher Strukturen beitragen kann. Darüber hinaus fragen wir, ob die Auflösung staatlicher Ordnungen notwendigerweise in einem Hobbes'schen »Krieg aller gegen alle« enden muss, oder ob sich andere, nicht-staatliche Formen politischer Ordnung etablieren und wie diese zu klassifizieren sind. Eine erweiterte Theorie der Transformation politischer Ordnung müsste einerseits die verschiedenen Formen politischer Ordnung in typologischer Form begrifflich erfassen und andererseits allgemeine Gesetzmäßigkeiten des Übergangs der einen zu einer anderen Form identifizieren. Abschließend verweisen wir darauf, dass auch die internationale Umwelt heute veränderte Rahmenbedingungen für die Herausbildung, Konsolidierung und Stabilität von Staatlichkeit bietet.

I. Merkmale staatlicher Ordnung und Indikatoren von Staatlichkeit

In seinen 1576 erschienenen Werk *Six livres de la République* definierte der Begründer der modernen Staatstheorie, Jean Bodin, den Staat über den Begriff der Souveränität.⁶ Souveränität bedeutet für ihn die höchste, nicht abgeleitete Herrschergewalt, der sich alle anderen Gewalten unterzuordnen haben.⁷ Der Jurist Bodin formulierte damit zum ersten Mal den normativen Geltungsanspruch des modernen Staates, der je nachdem, ob diese Souveränität von einem Einzelnen, einer Minderheit oder einer Mehrheit des Volkes ausgeübt wird, Monarchie, Aristokratie oder Demokratie sein kann. Das Neue

4 Vgl. Francis Fukuyama, *State-Building. Governance and World Order in the Twenty-First Century*, Ithaca 2004.

5 Vgl. Linz / Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation, aaO. (FN 2) und Carothers, The End of the Transition Paradigm, aaO. (FN 3).

6 Jean Bodin, *Über den Staat*, Stuttgart 1994.

7 Vgl. Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien*, 6. Auflage, Berlin 1996, der darauf aufmerksam macht, dass Bodin mit seiner Definition »die Dezision in den Souveränitätsbegriff hineingetragen hat« (S. 15).

an dieser souveränen Gewalt war, dass sie sich nicht direkt, wie im mittelalterlichen Personenverband, auf die einem Fürsten unterworfenen Menschen, sondern zunächst auf ein Territorium und erst von hier aus und damit nur indirekt auf die auf diesem Territorium lebenden Menschen bezieht.⁸ Den Begriff der Staatsangehörigkeit kannte das 16. Jahrhundert noch nicht. Dieser kam erst mit dem Gedanken der staatsbürgerlichen Gleichheit während der französischen Revolution auf. Die Gesamtheit der Staatsangehörigen ergibt nach diesem Konzept das die politische Gemeinschaft bildende Staatsvolk. Mit diesen drei Kriterien – Staatsgebiet, Staatsgewalt und Staatsvolk – hat auch die moderne deutsche Staatslehre seit Georg Jellinek den Staat definiert.⁹ Allerdings handelt es sich sowohl bei Bodin als auch bei Jellinek um juristische Begriffe und daher mehr um normative Geltungsansprüche als um empirische Tatsachen.

Um eine Übersetzung dieser Geltungsansprüche in eine empirisch ausgerichtete Sozialwissenschaft hat sich Max Weber bemüht. Er beschreibt die souveräne Staatsgewalt aus soziologischer Sicht als das Monopol legitimen physischen Zwangs, über das ein Verwaltungstab zur Durchsetzung von Ordnungen innerhalb eines politischen Anstaltsbetriebes verfügt. Als Kriterium für das Politische führt Weber die Gebietsherrschaft an.¹⁰ Unter »Herrschaft« versteht er die »Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden«¹¹ und mit »Anstalt« (im Gegensatz zu »Verein«) meint Weber einen Verband von Menschen, deren Verbandsmitgliedschaft an bestimmte Kriterien geknüpft ist. Da diese Kriterien ein Verbandsmitglied im Fall des Staates als Staatsbürger auszeichnen, so sind es also auch hier wieder die Kriterien Staatsgewalt, Staatsgebiet und Staatsvolk, die den Staatsbegriff ausmachen. Von Max Weber über Wolfgang Reinhard bis zu Martin van Creveld sind sich die Staatstheoretiker zudem einig, dass historisch gesehen der Aufbau eines bürokratischen Verwaltungstabes das entscheidende Kriterium war, das den von den Fürsten erhobenen (normativen) Souveränitätsanspruch gegenüber den Ansprüchen sowohl der Kirche als auch der Stände in ein auch empirisch geltendes Gewaltmonopol überführte.¹² Schließlich befähigt das Monopol des legitimen physischen Zwangs den Staat, weitere Monopole aufrecht zu erhalten, die seinen dauerhaften Bestand garantieren. Davon sind zwei

8 Vgl. Michel Foucault, »Die ›Gouvernementalität‹« in: ders. (Hg.), *Dits et Ecrits (1976-79)*, Frankfurt/Main 2003, S. 796-823.

9 Vgl. Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin 1900.

10 Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Auflage, Tübingen 1972, S. 28. Gegen diese Definition des Politischen spricht zum Beispiel, dass nicht nur territorial fixierte Gesellschaften, sondern auch wandernde Völker (Nomaden) auf eine bestimmte Weise politisch geordnet sind. Auch andere politische Verbände wie zum Beispiel Rebellenbewegungen zeichnen sich nicht unbedingt durch ein definiertes Territorium aus. Daher ist es sinnvoll, das Kriterium der Territorialität wie oben definiert der spezifischen Institution des Staates zuzuordnen. Von diesem können dann andere politische Verbände abgegrenzt werden, die dieses Kriterium nicht teilen.

11 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 10), S. 28.

12 Vgl. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 10), S. 815ff.; Wolfgang Reinhard, *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München 1999, S. 141ff.; Martin van Creveld, *Aufstieg und Untergang des Staates*, München 1999, S. 148ff.

von herausragender Bedeutung. Erstens das Monopol der Steuererhebung, wodurch der Staat in die Lage versetzt wird, die Aufrechterhaltung des Zwangs- und Verwaltungsapparats ökonomisch zu sichern.¹³ Zweitens das Monopol zur Rechtsetzung, was einerseits Ausdruck und andererseits Zweck (und damit wieder Grundlage) seiner Herrschaft ist.¹⁴ Neben dem Monopol des legitimen physischen Zwangs eines bürokratischen Verwaltungsapparats über die Bevölkerung eines angebbaren Territoriums können wir also auch die Monopole der legitimen Steuereintreibung¹⁵ und der legitimen Rechtsetzung innerhalb dieses Territoriums in eine Definition des Staates mit aufnehmen. Eine solche Erhöhung der messbaren Indikatoren, die sich aus den impliziten Merkmalen ableiten lassen, ist auch für die Operationalisierung des Konzepts der Staatlichkeit nützlich.¹⁶

Doch worauf beruht die spezifische *Legitimität* der Herrschaftsausübung im modernen Staat? Auch bei dieser Frage kommt Webers Wendung juristischer Begriffe ins Empirische zum Tragen. Denn wo der juristische Legitimitätsbegriff einen normativen Geltungsanspruch formuliert, geht es Weber lediglich um einen empirisch feststellbaren subjektiven Legitimitätsglauben. Dabei darf die Legitimität einer Herrschaft im empirischen Sinn »natürlich auch nur als *Chance*, dafür in einem relevanten Maße gehalten und praktisch behandelt zu werden, angesehen werden.«¹⁷

Die Legitimität legaler Herrschaft, wie er die Herrschaftsausübung qua bürokratischen Verwaltungstab nennt, beruht für Weber »auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und das Anweisungsrecht der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen«.¹⁸ Diese Legalität, so Weber an anderer Stelle, kann den Beteiligten »als legitim gelten a) kraft Vereinbarung der Interessenten für diese; b) kraft Oktroyierung (auf Grund einer als legitim geltenden Herrschaft von Menschen über Menschen) und Fügsamkeit.«¹⁹ Hier wird deutlich, dass Legalität bei Weber die Legitimität von Herrschaft im modernen Staat nicht alleine begründen kann. Man muss jedoch nicht so weit gehen wie Carl Schmitt, der einen Gegensatz von Legitimität und Legalität kon-

- 13 Vgl. Norbert Elias, *Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Unternehmungen*, Band 2: *Wandlungen der Gesellschaft. Entwurf einer Theorie der Zivilisation*, Basel 1939. Bereits Weber hatte darauf aufmerksam gemacht, dass der Aufbau einer modernen Bürokratie nur unter geldwirtschaftlichen (und nicht mehr naturalwirtschaftlichen) Bedingungen möglich war. Vgl. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 10), S. 556.
- 14 Das Kriterium der (Rechts-)Ordnung ist auch in Max Webers Definition implizit enthalten, da (paktierte oder oktroyierte) Ordnung bereits eines der Definitionsmerkmale von Verbänden ausmacht, zu denen Max Weber ja auch die Anstalt »Staat« zählt. Vgl. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 10), S. 26).
- 15 Auf diese Weise soll Steuereintreibung von reiner Schutzgelderpressung unterschieden werden, obwohl Charles Tilly diese Unterscheidung vehement in Frage stellt. Vgl. Charles Tilly, »War Making and State Making as Organized Crime« in: Peter B. Evans / Dietrich Rueschmeyer / Theda Skocpol (Hg.), *Bringing the State Back In*, Cambridge 1985, S. 169-191.
- 16 Vgl. Gary King / Robert Keohane / Sidney Verba, *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton 1994.
- 17 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 10), S. 123.
- 18 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 10), S. 124.
- 19 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 10), S. 19.

struierte.²⁰ Letztlich bezieht sich Legalität auf die Legitimität des *Mittels* der Herrschaftsausübung, denn ein solches ist schließlich die Bürokratie. Damit nun aber auch die von einem Staat verfolgten politischen *Ziele* als legitim gelten können, müssen sie entweder aus einer direkten Vereinbarung der Verbandsgenossen, in diesem Falle der Staatsbürger, resultieren, was bestenfalls im kommunalen Rahmen möglich ist, oder es bedarf wiederum einer legitimen Herrschaft, deren Legitimitätsgrund nun jedoch ein anderer als der der Legalität sein muss, denn sonst würde sich Webers Argumentation im Kreis bewegen. Es bleiben dann, wenn wir Weber weiterhin folgen, als Legitimitätsgründe nur die Tradition und das Charisma. Da charismatische Herrschaft in ihrer herrschaftsfremden Umdeutung für Weber letztlich die Grundlage demokratischer Legitimität und plebiszitärer Herrschaft bildet, kommt als letzte Legitimitätsquelle hier also doch wieder die Beziehung auf den Souverän – im modernen Staat entweder der Monarch oder das Volk – zum Tragen.²¹

Die Kriterien der Souveränität und Territorialität sowie der Charakter des Staates als »Anstalt« sind auch in Martin van Crevelds Arbeit zentral.²² Mit Bezug auf die Legitimität unterscheidet van Creveld jedoch im Gegensatz zu Weber eine (territorial bestimmte) innere und eine äußere Dimension. Nach Innen unterscheide sich der Staat von anderen Körperschaften dadurch, »dass er sie [die Körperschaften] alle autorisiert«, was also wieder Bodins Definition der Souveränität entspricht. Nach Außen hin jedoch beruht sein rechtmäßiges Bestehen darauf, dass er »selbst allein durch andere Staaten autorisiert (anerkannt) wird«.²³ Legitimität fließt dem Staat also nicht nur von Innen, sondern auch von Außen her zu. Einen Staat kann es nur geben innerhalb eines Pluriversums von Staaten, von denen er sich territorial abgrenzt und von denen seine Grenzen und die Ausübung souveräner Gewalt über das abgegrenzte Gebiet auch anerkannt werden.²⁴

Ähnlich unterscheidet auch Robert Jackson zwischen empirischer Staatlichkeit mit dem Kriterium eines effektiven Durchsetzungsvermögens der staatlichen Politik inklusive des Gewaltmonopols im Innern und juristischer Staatlichkeit mit der Anerken-

20 Vgl. Carl Schmitt, *Legalität und Legitimität*, 6. Auflage, Berlin 1998, 13 f.

21 Vgl. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 10), S. 155 f. Es ist hier jedoch anzumerken, dass das Webersche Modell staatlicher Herrschaft anhand des kontinentalen Staatstypus entwickelt wurde. Carl Schmitt, »Staatliche Souveränität und Freies Meer: Über den Gegensatz von Land und See im Völkerrecht« in: ders., *Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916–1969*, Berlin 1995, S. 401–430, argumentiert, dass England in diesem Sinne niemals ganz »Staat« geworden sei. Er führt dies nicht nur darauf zurück, dass die Insellage »das stehende Heer, das staatliche Beamtentum, die geschriebene Verfassung ersetzt und überflüssig gemacht« haben, sondern auch auf die für England spezifische Sicht der Welt vom Meer anstatt vom Land her.

22 Vgl. van Creveld, *Aufstieg und Untergang des Staates*, aaO. (FN 13). Er spricht allerdings nicht von »Anstalt«, sondern von »Körperschaft«, womit er die Stellung des Staates als eigene Rechtspersönlichkeit betont. Nach Weber ist der Anstaltsbegriff jedoch aus dem Körperschaftsbegriff entwickelt. Vgl. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO. (FN 10), S. 429.

23 van Creveld, *Aufstieg und Untergang des Staates*, aaO. (FN 12), S. 9, auch S. 154.

24 Auf diesen Punkt weist schon Carl Schmitt an verschiedenen Stellen hin. Vgl. beispielsweise Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, aaO. (FN 7), S. 54.

nung als Staat von außen.²⁵ Diese Trennung wirkt jedoch durch ihre Wortwahl irreführend, da sowohl innere Legitimität juristisch verfasst sein kann (und im Falle moderner Staatlichkeit in der Regel auch ist) als auch äußere Legitimität eine empirische Basis benötigt, was Jackson jedoch nicht bestreitet. In der empirischen Analyse lässt sich die äußere Legitimität genauso als die Chance faktischer Anerkennung einer Herrschaft durch andere Herrscher betrachten, wie sich innere Legitimität als die Chance faktischer Anerkennung durch die Beherrschten betrachten lässt. Und ebenso wie eine nach Innen hin legitime Herrschaft stabiler ist als eine allein auf Zwang beruhende, da hier die Chance eines Aufstandes der Beherrschten geringer sein wird, genauso steigt die Stabilität einer nach Außen hin legitimen Herrschaft, da hier die Chance einer Intervention durch fremde Mächte sinkt.²⁶ Äußere Anerkennung kann empirisch zudem als eine Machtressource nach innen hin wirken, einerseits dadurch, dass ein von der internationalen Umwelt anerkannter Herrscher auch gegenüber den Beherrschten mehr Prestige erwerben kann. Andererseits kann der Machthaber durch äußere Mächte in den Genuss von Finanzhilfen, Waffenlieferungen und anderer Mittel kommen, die ihm helfen, seine Herrschaft zu festigen.

Die äußere Anerkennung kann sich aber nicht nur auf die Regierung oder ein Regime, sondern auch auf die politische Gemeinschaft als solche und damit auf die Frage beziehen, ob ein von einer bestimmten politischen Gemeinschaft dominiertes Territorium als eigenständiger Staat anerkannt wird oder nicht. Auch hier können innere und äußere Legitimität auseinander treten, wenn beispielsweise ein Teil der politischen Gemeinschaft die Gemeinschaft als Ganze ablehnt, eine Separation und eine eigenständige Staatsbildung des abtrünnigen Teils jedoch von Außen nicht akzeptiert wird.

Aus den hier angeführten Kriterien von Staatlichkeit, wie sie uns seit dem Aufstieg des modernen Staates in der staatstheoretischen Literatur immer wieder begegnen, folgt ein zumindest provisorischer Staatsbegriff, den wir unseren weiteren Überlegungen zu Grunde legen wollen. Wir wollen unter Staat also eine politische Ordnung verstehen, die legitime Gewaltanwendung durch einen bürokratischen Verwaltungstab – und folglich auch Rechtssetzung und Steuereintreibung – gegenüber der auf einem angebbaren Territorium lebenden Bevölkerung erfolgreich monopolisiert hat und dabei äußere Anerkennung genießt.

II. Transformation politischer Ordnung

Da zwar viele politische Konflikte letztlich zu einer Änderung der konkreten Machtverhältnisse oder sogar der Staatsform (Verfassung), nicht jeder politische Konflikt aber gleich zum Untergang des Staates als eines politischen Ordnungsprinzips führt,

25 Vgl. Robert H. Jackson, *Quasi-States. Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge 1990.

26 Das heißt nicht, dass bei gegenseitiger Anerkennung die Chance eines Krieges zwischen Staaten gänzlich ausgeschlossen werden kann. Tatsächlich gehörte zu den staatlichen Souveränitätsrechten lange Zeit auch das *jus ad bellum*, von dem vor allem in der frühen Neuzeit auch reichlich Gebrauch gemacht wurde.

wollen wir nun zunächst untersuchen, welche Transformationen (ob von Gewalt begleitet oder nicht) *innerhalb* der staatlichen Ordnung vor sich gehen können, bevor wir die Frage aufwerfen, unter welchen Umständen sich die staatliche Ordnung als solche auflöst, und welche Formen politischer Ordnung dann möglicherweise an ihre Stelle treten.

Wenn man davon ausgeht, dass der Transformation politischer Ordnung ein Legitimitätsverlust der bestehenden Ordnung vorausgehen muss, so lassen sich zwei Fälle unterscheiden: Entweder betrifft die Delegitimierung die politische Zielsetzung und damit die funktionalen Komponenten innerhalb eines politischen Verbandes, auf denen die politische Willensbildung beruht; oder die Delegitimierung bezieht sich auf den Staat als Mittel politischer Organisation *per se*, was also eine Delegitimierung bürokratischer Herrschaft und damit des Legalitätsprinzips bedeuten würde.²⁷ Der erste Fall würde nach unserer Hypothese also zu einer Transformation innerhalb der staatlichen Ordnung führen, der zweite Fall zu einer Transformation hin zu einer nicht-staatlichen Ordnung.

Ausgehend von dem ersten Fall lässt sich eine erste Typologie von Transformationsprozessen dadurch gewinnen, dass man die funktionale Komponente bzw. die Ebene des politischen Systems identifiziert, die von der Delegitimierung betroffen ist. Folgt man David Easton,²⁸ so lassen sich dabei drei Ebenen ausmachen: Erstens die Ebene der Regierenden, also der konkreten Personen, die über staatlich monopolisierte Gewalt verfügen; zweitens die Ebene der herrschenden Eliten bzw. des Regimes, sofern man unter Regime die institutionelle Ausgestaltung oder Absicherung der Herrschaft einer Elite versteht;²⁹ und drittens die Ebene der politischen Gemeinschaft, des Volkes. Der Legitimitätsverlust der Regierungsmacht, der ersten Ebene, führt dazu, dass diese als Diktatur empfunden wird. Die Delegitimierung einer Elite, die zweite Ebene, macht diese zur Oligarchie. Verliert die politische Gemeinschaft ihre Legitimität, äußert sich dies in der (subjektiv empfundenen) Bevormundung oder Unterdrückung bestimmter Segmente der Gesellschaft durch andere (wobei es zunächst unerheblich ist, woher diese Segmente ihre Identität – ethnisch, religiös etc. – beziehen). Der Verlust von Legitimität kann dabei auf allen drei Ebenen mit gewalttätigen Konflikten um die Neuordnung der Herrschaftsverhältnisse einhergehen. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn die Möglichkeit eines Machtwechsels, beispielsweise über Wahlen, nicht ausreichend institutionalisiert ist.

27 Das Misstrauen gegen die aus Europa bekannte bürokratische Herrschaft hat die Verfassungsväter der USA tatsächlich dazu veranlasst, eine ganz erhebliche Anzahl von Beamten (vor allem auf kommunaler Ebene) wählen zu lassen und ihre Herrschaft damit demokratisch statt legal zu legitimieren.

28 Vgl. David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, wo er *political community*, *regime* und *political authorities* als die Komponenten eines politischen Systems ausmacht, die als Gegenstand der Unterstützung und damit der Legitimierung in Frage kommen.

29 Vgl. dazu die Definition von »Regime«, die Wolfgang Merkel gibt und die enge Beziehung der Begriffe »Elite« und »Regime«. Vgl. Merkel, Systemtransformation, aaO. (FN 2), S. 71.

Ein klassisches Beispiel für die kriegерische Eskalation von Konflikten des ersten Typus (Delegitimierung der regierenden Personen) sind die Erbfolgekriege der frühen Neuzeit. Die staatliche Ordnung als solche wurde hier von den handelnden Akteuren nicht in Frage gestellt, es handelte sich vielmehr um einen Streit um den Besitz der Regierungsmacht über bestimmte Territorien. Der zweite Typus, die Delegitimierung der herrschenden Elite, zeigte sich in der europäischen Historie zunächst durch die Ablösung der Herrschaft des Adels durch das Bürgertum und später durch die Herausforderung der bürgerlichen Herrschaft durch das Proletariat. Klassische Beispiele für die kriegерische Eskalation solcher Konflikte sind die europäischen Bürgerkriege von der Puritanischen Revolution über die Französische und Russische Revolution bis hin zum Spanischen Bürgerkrieg.

Bei einem dritten Typus ist die Delegitimierung von Herrschaft auf der Ebene der politischen Gemeinschaft verortet. Hieraus kann sich eine Transformation politischer Ordnung auf zweifache Weise vollziehen. Erstens kann eine Separation folgen, die entweder friedlich vonstatten gehen kann, wie im Fall der Tschechoslowakei, oder kriegерisch, was vor allem dann unvermeidbar ist, wenn sich territoriale Ansprüche überlappen, wie es zum Beispiel in Jugoslawien der Fall war. Doch auch hier wurde die staatliche Ordnung als solche nicht in Frage gestellt, sondern vielmehr in den postjugoslawischen Nachfolgestaaten rekonstituiert.³⁰ Zweitens gibt es das Phänomen einer Auflösung der staatlichen Ordnung an sich (Staatszerfall), auf die wir im folgenden Abschnitt näher eingehen.

Zunächst möchten wir eine Typologie von Ordnungskonflikten geben, die sich auf den verschiedenen Ebenen gemäß der von uns definierten Kriterien wie in Tabelle 1 darstellt:

30 Dies gilt insbesondere für Slowenien, Kroatien und Serbien-Montenegro, wobei in den letzten beiden Fällen durch ethnische Säuberungen im Verlaufe des Krieges eine vorher nicht vorhandene Homogenität der Bevölkerung hergestellt wurde; die Fälle Bosnien-Herzegowina, Mazedonien und Kosovo, wo diese ethnische Homogenität nicht existiert, sind dagegen schwieriger gelagert.

Tabelle 1: Transformationen politischer Ordnung

Konflikt- ebene	Delegitimierung mit institutionalisi- erter Konfliktlö- sung	Delegitimierung ohne institutiona- lisierte Konfliktlö- sung	(versuchte) Konfliktlö- sung mit Gewalt
Regierung	Geordnete Ablö- sung einer Regie- rung	Diktatur	Putsch bzw. Staatsstreich
Politische Elite (Re- gime)	Abstieg der alten und Aufstieg einer neuen Elite	Oligarchie	Revolution, Anti-Re- gime-Krieg
Politische Gemein- schaft	Erneuerung der kollektiven Identi- tät	Unterdrückung be- stimmter Segmente der Gesellschaft	Sezession; Zerfall staatli- cher Strukturen (Staats- zerfall)

III. Zusammenbruch der staatlichen Ordnung als unintendierte Folge innerstaatlicher Konflikte

Bei den im vorigen Abschnitt definierten drei Typen, die sich durch die Delegitimierung der Regierenden, der Eliten oder der politischen Gemeinschaft unterscheiden, wurde lediglich eine Veränderung der Machtverhältnisse *innerhalb* der staatlichen Ordnung angestrebt. Selbst der Kommunismus, der ein Absterben des Staates prophezeite, hat in seinem Herrschaftsbereich die staatlichen Strukturen eher noch gestärkt als geschwächt. Den Versuch einer wirklichen Abschaffung des Staates, wie er zum Beispiel von anarchistischer Seite während des Spanischen Bürgerkriegs betrieben wurde, ist dagegen aus verschiedenen Gründen, die wir hier nicht weiter beleuchten wollen, gescheitert.³¹ Währenddessen ist es trotz der Auflösung des legitimen Gewaltmonopols während eines Bürgerkrieges meist das Ziel der Bürgerkriegsparteien, das Gewaltmonopol nach Beendigung des Krieges (in ihrem jeweiligen Besitz) wieder zu errichten.

Trotzdem gibt es Konflikte, die *unintendiert* zu Staatszerfall führen. Dies ist vor allem im Zusammenhang mit Bürgerkriegen zu beobachten. Jedoch endet nicht jeder politische Konflikt in einem Bürgerkrieg, und nicht jeder Bürgerkrieg mündet im Zusammenbruch der staatlichen Ordnung. Ein notwendiger Zusammenhang zwischen beiden Phänomenen – Bürgerkrieg und Staatszerfall – ist weder konzeptionell, d.h. aus der Definition von Staatszerfall noch empirisch gegeben.³²

31 Vgl. Walther L. Bernecker, *Anarchismus und Bürgerkrieg. Zur Geschichte der sozialen Revolution in Spanien 1936-39*, Hamburg 1978.

32 Peter Waldmann, »Bürgerkrieg – Annäherung an einen schwer fassbaren Begriff« in: *Leviathan* 25, Nr. 4 (1997), S. 480-500, weist darauf hin, dass Bürgerkriege sowohl zur Staatsbildung als auch zum Staatszerfall beitragen können. Genschel und Schlichte sehen einen zweifachen Zusammenhang zwischen Gewaltmonopol und Bürgerkrieg: Einerseits ist der Verlust

Was ist unter Staatszerfall überhaupt zu verstehen? Helman und Ratner, die dieses Konzept 1992 in das politikwissenschaftliche Vokabular einführten, bezeichnen mit »failed states« Mitglieder des internationalen Systems, denen jegliche Fähigkeit sich selbst aufrecht zu erhalten fehlt. Diese Staaten seien gekennzeichnet durch interne Konflikte, den Zusammenbruch von Regierung sowie die Ausplünderung wirtschaftlicher Ressourcen.³³

Eine tiefere empirische Erforschung dieses Phänomens förderte unterschiedliche Prozesse zutage, unter anderem den Zusammenbruch der staatlichen Dienstleistungen, den Verlust des Gewalt- und Abgabemonopols (zum Teil räumlich oder temporal begrenzt) sowie das »Verschwinden« der Zentralinstanz. Diese neuen und differenzierteren Beobachtungen trugen seit dem Ende der 1990er Jahre zur Präzisierung des Konzeptes bei. Zum einen ging es dabei um die Begrifflichkeiten. Bezeichnungen wie »fragile Staaten«, »crisis states« und »Low Income States under Stress (LICUS)« entstanden,³⁴ die von einem Strang der Wissenschaft jedoch als Teil eines hegemonialen Diskurses kritisiert werden, da sie letztlich der Legitimation externer Interventionen in armen, krisengeschüttelten Ländern dienen würden.³⁵

Zum anderen ging es darum, den Ablauf des Phänomens zu erfassen. Hierbei entstanden Typologien des Zerfalls und Prozessmodelle. Tetzlaff differenziert »Staatsversagen« und »Staatszerfall« und Allen unterscheidet »Implosion« und »Explosion«.³⁶ Darauf aufbauend skizziert Rotberg einen abgestuften Prozess, wonach »Kollaps« der Endpunkt eines institutionellen und funktionellen Verfalls des Staates ist, der mit Staatschwäche beginnt und die Phasen »Anfälligkeit«, »Verfall« und »Versagen« durchläuft.³⁷ Es handelt sich dabei um ein Kontinuum, das sich allerdings nicht automatisch abspult, sondern jederzeit mittels guter Regierungsführung gestoppt werden kann. Nach seiner Auffassung ist »a failed state (...) a polity that is no longer able or willing

des Gewaltmonopols die Voraussetzung für Bürgerkrieg; andererseits ist ein intaktes Gewaltmonopol die Voraussetzung für einen (dauerhaften) Friedensschluss. Vgl. Philipp Genschel / Klaus Schlichte, »Wenn Kriege chronisch werden: Der Bürgerkrieg« in: *Leviathan* 25, Nr. 4 (1997), S. 501-516.

- 33 Gerald B. Helman / Steven B. Ratner, »Saving Failed States« in: *Foreign Policy*, Nr. 89 (1992), S. 3-20. William Zartman (Hg.), *Collapsed States. The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder 1995, verwendet hierfür den Begriff des »collapsed state«, weswegen diese Begriffe in der Wissenschaft lange synonym gebraucht wurden.
- 34 Vgl. exemplarisch Ulrich Schneekener (Hg.), *Fragile Staatlichkeit. »States at Risk« zwischen Stabilität und Scheitern*, Baden-Baden 2006; Crisis States Programme, *Concepts and Research Agenda*, London 2001; Weltbank, *World Bank Group Work in Low-income Countries under Stress. A Task Force Report*, Washington 2002.
- 35 Vgl. Pinar Bilgin / Adam D. Morton, »Historicising Representations of 'Failed States'. Beyond the Cold-War Annexation of the Social Sciences?« in: *Third World Quarterly* 23, Nr. 1 (2002), S. 55-80.
- 36 Vgl. Rainer Tetzlaff, »Der Wegfall effektiver Staatsgewalt in den Staaten Afrikas« in: *Friedens-Warte* 74, Nr. 3 (1999), S. 307-330 und Chris Allen, »Warfare, Endemic Violence and State Collapse in Africa« in: *Review of African Political Economy* 26, Nr. 81 (1999), S. 367-384.
- 37 Robert I. Rotberg, »The Failure and Collapse of Nation-States. Breakdown, Prevention, and Repair« in: Robert I. Rotberg (Hg.), *When States Fail. Causes and Consequences*, Princeton 2004, S. 1-49.

to perform the fundamental tasks of a nation-state in the modern world«,³⁸ der sich unter anderem durch eine sich verschlechternde Infrastruktur, massive Korruption, ein niedriges BIP, Schuldenberge und Legitimitätsverlust auszeichnet. Dagegen ist ein »collapsed state a rare and extreme version of a failed state. Political goods are obtained through private or ad hoc means. [...] A collapsed state exhibits a vacuum of authority«. ³⁹ Diese Unterscheidung ähnelt der noch präziseren »Apokalyptischen Trias« von Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall.⁴⁰ Hier bezieht sich Staatsversagen auf strukturelle Handlungs- und Leistungsdefizite des Staates, während Staatsverfall über Staatsversagen hinausgeht und die territoriale Einschränkung des Gewaltmonopols umfasst und Staatszerfall den totalen Zusammenbruch der staatlichen Autorität meint.

Im Sinne der im Ausgang des ersten Abschnitts formulierten Staatsdefinition tritt Staatszerfall dann ein, wenn eine oder mehrere der Kriterien von Staatlichkeit nicht mehr bestehen – wenn also auf einem angebbaren Territorium legitime Gewaltanwendung gegenüber der dort lebenden Bevölkerung und in ihrer Folge Rechtssetzung und Steuereintreibung nicht mehr durch staatliche Bürokratie monopolisiert sind oder wenn das Territorium seine äußere Anerkennung als Staat verliert. Die Dezentralisierung von Gewalt kann dabei auf verschiedene Weise vor sich gehen und auch verschiedene Folgen haben. So zerfielen Liberia oder Sierra Leone mitten in Bürgerkriege; in Zaire war dagegen der Staat seit etwa 1991 praktisch verschwunden, jedoch kam es erst durch den Aufstand der von Laurent-Désiré Kabila angeführten Rebellen im Jahr 1996 zu einem organisierten Gewaltaustrag. Der Zerfall des Staates war für die Akteure bereits lange Realität, bevor es zum Bürgerkrieg kam, wie es auch Kabila selbst ausdrückte: »We are fighting for a vast movement to put an end to this useless state that no longer exists.«⁴¹

Für die Analyse ergeben sich vier Fragen:

- 1) Gab es auf dem betreffenden Territorium überhaupt einen Staat nach unserer Definition?
- 2) Unter welchen Umständen führt ein politischer Konflikt zum Zerfall staatlicher Strukturen?
- 3) Unter welchen Umständen vollzieht sich eine solche Transformation der politischen Ordnung hin zu einer nicht-staatlichen Ordnung kriegerisch und unter welchen Umständen friedlich?
- 4) Falls sie sich kriegerisch vollzieht, ist der Staat vor, während oder nach dem Bürgerkrieg zerfallen?

38 Rotberg, *The Failure and Collapse of Nation-State*, aaO. (FN. 37), S. 6.

39 Rotberg, *The Failure and Collapse of Nation-State*, aaO. (FN. 37), S. 9.

40 Vgl. Gero Erdmann, »Apokalyptische Trias. Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika« in: Petra Bendel / Aurel Croissant / Friedbert W. Rüb (Hg.), *Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, Opladen 2003, S. 267–292.

41 Laurent-Désiré Kabila, zitiert in: James C. McKinley, »Zaire Rebels Take a Town With Help of Rwandan Army« in: *New York Times*, 3.11.1996, S. 1.

Was die erste Frage betrifft, vertreten wir gemäß unserer Definition, die nicht nur auf dem Weber'schen Typus, sondern auch auf äußerer Anerkennung beruht, die Auffassung, dass in den meisten später zerfallenen Staaten zu einem früheren Zeitpunkt zumindest ein gewisses Maß empirischer Staatlichkeit existierte. Denn bis auf wenige Ausnahmen (z.B. Äthiopien oder Afghanistan) hat der europäische Kolonialismus bzw. die Reaktion auf diesen von Seiten der alten Reiche (z.B. Japan, China, Iran) das europäische Staatsmodell auf dem gesamten Globus verbreitet. Durch die Errichtung eines Gewaltmonopols und den Aufbau einer bürokratischen Verwaltung hatten die Kolonialherren die staatlichen Strukturen und damit die Souveränität nach innen bereits geschaffen. Die äußere Anerkennung stellte sich dann mit der Unabhängigkeit ein. Damit sind die Voraussetzungen für Staatlichkeit gegeben. In vielen der später zerfallenen Staaten bedeutete die Unabhängigkeit jedoch lediglich eine Wachablösung – die von Kolonialherren geschaffenen Verwaltungsstrukturen blieben erhalten, während die Kolonialbeamten durch Einheimische ersetzt wurden. Erst nach diesem Wandel wurde eine Politik eingeleitet, mit der die Verwaltungsapparate zu korrodieren begannen. Vor allem in Afrika wurde zunehmend klar, dass die einheimischen Politiker und Beamten die geforderte Autonomie und Institutionalisierung des Staates nicht leisten konnten oder wollten. Sie zogen den Staat tief in die sozialen und ethnischen Konflikte hinein, anstatt ihn als Mittel zu deren Lösung zu gebrauchen und nutzten die Staatsmacht zur Akkumulation privater Güter. Der damit einher gehende schleichende Prozess der Staatsaushöhlung dauerte zunächst zwei Jahrzehnte, bevor die Wirkung manifest wurde. Im folgenden Jahrzehnt kam es zu Implosionen, ausgelöst durch den Wandel des internationalen Systems. Damit wurden die bereits erwähnten Unzulänglichkeiten des Modernisierungsparadigmas ersichtlich.

Dennoch müssen Korruption und Staatsaushöhlung nicht automatisch im Staatszerfall enden. Wir haben bereits im vorigen Kapitel die These aufgestellt, dass Staatszerfall eine Delegitimierung der politischen Gemeinschaft vorausgehen muss. Staatszerfall wird also vorrangig dort auftreten, wo die politische Gemeinschaft und damit die kollektive Identität des Staatsvolkes nur schwach ausgebildet sind. Diese These lässt sich global gesehen durch eine Reihe von empirischen Befunden stützen. So ist der Staat in denjenigen Regionen am stabilsten (d.h. am wenigsten von Zerfall bedroht), wo er entweder die längste Tradition hat oder wo er sich bei seiner Gründung auf bereits vorher existierende politische Gemeinschaften stützen kann. Das erstgenannte Kriterium trifft auf Europa und Amerika zu. In Amerika waren die eingewanderte Bevölkerung und die Eliten im europäischen Staatsmodell politisch sozialisiert worden und in der Kolonialzeit wurden zentrale Verwaltungsstrukturen etabliert. Das zweite Kriterium betrifft dagegen Länder wie z. B. die Türkei, wo ein moderner Staat nach dem Zusammenbruch des Osmanischen Reichs entstand, den Iran, der auf eine 2500-jährige Geschichte des Perser-Reiches zurückblicken konnte und verschiedene Fälle in Ostasien, wo Staaten wie Japan und China aus Jahrtausende alten Reichen hervorgingen. Am fragilsten ist der Staat schließlich dort, wo er weder eine lange Tradition noch tradierte politische Gemeinschaften hat. Dies ist vor allem in Afrika (mit verschiedenen Ausnahmen), in der arabischen Welt (wiederum mit einigen Ausnahmen) und in Mittelasien der Fall.

Für politische Konflikte, die im Staatszerfall enden, müsste sich also gemäß unserer Hypothese nachweisen lassen, dass eine der Bevölkerung des Staatsterritoriums entsprechende politische Gemeinschaft hier überhaupt nie bestanden oder diese sich im Verlauf des Konfliktes aufgelöst hat. Betrachten wir zunächst Fälle, in denen sich Staatszerfall als Resultat eines Bürgerkrieges darstellt, wie etwa in Somalia oder Kolumbien. In diesen Fällen lässt sich feststellen, dass sich Revolten eher gegen eine bestimmte Staatsführung bzw. Elite richten und nicht die Abschaffung des Staates als solchen intendieren, wenn dies auch in der empirischen Untersuchung oft nur schwer zu trennen ist. Diese Bürgerkriege beziehen sich gar nicht auf die staatliche Ordnung als solche, sondern lediglich auf deren konkrete Ausgestaltung.

Wenn also die Transformation bzw. der Zerfall der staatlichen Ordnung nicht das Produkt gezielter Handlungen ist, wäre die Frage zu beantworten, wann ein Kampf gegen die Regierung, das Regime bzw. die Elite oder die bestehende politische Gemeinschaft zu einem gewalttätigen Konflikt und darüber hinaus zu einer Transformation von Staatlichkeit hin zu einem anderen Ordnungsprinzip führt. Unter welchen Umständen ist Staatszerfall als unintendierte Konsequenz anderer gesellschaftlicher Prozesse zu erklären?

In Kolumbien beispielsweise folgte Staatszerfall auf den Jahrzehnte langen inter-eli-tären Konflikt zwischen Konservativen und Liberalen. Nach dem Bürgerkrieg zwischen 1948 und 1957 hatten sich beide Parteien zunächst auf eine Aufteilung der staatlichen Macht geeinigt, wodurch eine gemeinsame Elite entstand, gegen die sich ein bis heute andauernder Guerrillakrieg formierte. Aus dieser politischen Instabilität bildeten sich v.a. seit den 1980er Jahren Kriegsökonomien, die eine hinreichende Bedingung für den Zerfall der staatlichen Strukturen darstellen.⁴² In unserem Modell »Transformationen politischer Ordnung« (Tab. 1) entspricht diese Entwicklung einem Wechsel der Konfliktebene: Der Regimekonflikt (zweite Ebene) hat sich in einen Konflikt auf der Ebene der politischen Gemeinschaft (dritte Ebene) gewandelt.

In Somalia führte der Kampf gegen eine konkrete Regierung zum Zerfall des Staates: Jede der Parteien in der Anti-Regime-Koalition hatte den Sturz der alten Regierung und die Errichtung einer neuen Regierung zum Ziel, bevorzugt unter eigener Führung. Dass sich schließlich all diese Parteien nicht einigen konnten und dazu übergingen, sich gegenseitig zu bekämpfen, zeigt deutlich, dass Ziele und Motivationen der Akteure einerseits und die Folgen für die politische Ordnung andererseits erheblich auseinander liegen können.

Ein mit Somalia vergleichbarer Fall ist Afghanistan. Auch hier begann der Konflikt als Auseinandersetzung zwischen (potentiellen) Funktionsträgern innerhalb einer herrschenden Elite. Im Laufe des Konflikts begannen jedoch die Rebellenführer/Warlords, die Bevölkerung in Form von verschiedenen Volksgruppen, auf die sie sich jeweils stützen konnten, bei der Bekämpfung ihrer Gegner mit einzubeziehen. Zu einer solchen

42 Vgl. Thomas Jäger / Anna Daun / Daniel Lambach / Carmen Lopera / Bea Maass / Britta Margraf, *Die Tragödie Kolumbiens. Staatszerfall, Gewaltmärkte und Drogenökonomie*, Wiesbaden 2007.

Entwicklung kommt es vor allem in Staaten, deren politische Gemeinschaft schon zuvor labil beziehungsweise fragmentiert war, etwa als Ergebnis willkürlicher Grenzziehungen der Kolonialmächte. Die gesellschaftliche Fragmentierung kann jedoch auch, wie im Liberia der 1980er Jahre, erst unmittelbar im Vorfeld des Konfliktes entstehen.⁴³ Der Konflikt resultierte hier also aus einer Unzufriedenheit an den bestehenden Machtverhältnissen innerhalb einer herrschenden Elite, führte dann aber in seinem Verlauf zu einer Infragestellung der politischen Gemeinschaft und der Reklamation von Volksgruppenrechten bis hin zu einem faktischen Auseinanderbrechen des Staates wie in Somalia und Afghanistan vor der Machtübernahme durch die Taliban. Bezogen auf unser Modell entspricht die politische Entwicklung Somalias und Afghanistans also einer Abwärtsbewegung von der Konfliktebene der Regierung (erste Ebene) bis hin zur Konfliktebene der politischen Gemeinschaft (dritte Ebene). Dabei weist gerade Afghanistan auch signifikante Gemeinsamkeiten mit Kolumbien auf, da in beiden Ländern die hohen Gewinne der Drogenökonomie den staatslosen Zustand konsolidieren.

Während in den Rebellenbewegungen und (begrenzten) Anti-Regime-Kriegen Lateinamerikas lange Zeit die staatliche Ordnung an sich unangetastet blieb, waren die weit stärker in die gesamte Gesellschaft greifenden Bürgerkriege in Afrika ein konstanter Begleiter der neuen Staaten seit ihrer Unabhängigkeit. Jedoch hat mit dem Ende des Ost-West-Konflikts der Übergang vom Anti-Regime-Krieg zum Staatszerfall auch in Afrika deutlich zugenommen.⁴⁴ Eine Erklärung ist die militärische Schwächung vieler Zentralstaaten, die daraus resultiert, dass nach dem Ende des Kalten Krieges die Militärhilfe vor allem durch die USA und die UdSSR bzw. ihre Nachfolgestaaten drastisch reduziert wurde. Dadurch wird es einerseits für den Zentralstaat immer schwieriger, sein Gewaltmonopol auch faktisch aufrechtzuerhalten, andererseits steigen die militärischen Chancen von Rebellen gegenüber der Zentralregierung. Staatszerfall ist dann (zumindest in bestimmten Fällen schwacher Staatlichkeit) auch das Ergebnis eines Krieges, den keiner der Protagonisten zu gewinnen im Stande ist. Dabei ist zu beachten, dass solche Kriege heute oft nicht mehr an Ressourcenerschöpfung erlöschen, wie dies früher der Fall war. Vielmehr werden sie häufig von Außen alimentiert und damit am Leben gehalten.⁴⁵ Dadurch formieren sich im Zuge des zunächst unintendierten Zerfalls staatlicher Ordnung Akteure, die handfeste Interessen an einem Fehlen des Gewalt-, Rechtsetzungs- und Abgabenmonopols haben. In diesen Fällen ist zwar nicht das Einsetzen von Staatszerfall intendiert, wohl aber – wenn sich Gewaltmärkte und Kriegsökonomien erst ausgebildet haben – dessen Fortbestand.⁴⁶ Grundsätzlich lässt sich also feststellen, dass es spezifische Variablen geben kann, wie die Kriegsökonomien in Kolumbien, die solche Pattsituationen verursachen und dadurch die Transformation der politischen Ordnung hin zu nicht-staatlichen Ordnungen befördern.

43 Vgl. Stephen Ellis, *The Mask of Anarchy*, London 1999.

44 Frühe Ausnahmen davon sind Ghana (1979-81), Tschad (1980-82) und Uganda (1979-81), wo es bereits vor der Zeitenwende von 1989 zu Staatszerfall kam.

45 Vgl. Herfried Münkler, *Die neuen Kriege*, Reinbek 2002, S. 159ff.

46 Vgl. Thomas Jäger et al., *Die Tragödie Kolumbiens*, aaO. (FN 42).

IV. Politische Strukturen jenseits des Staates

Haben wir bisher Fälle beleuchtet, in denen der Zusammenbruch der staatlichen Ordnung die Folge eines Bürgerkrieges war, was zu einer Auflösung der politischen Gemeinschaft führte, so wollen wir nun einige Fälle betrachten, in denen der Zerfall staatlicher Ordnung dem Gewaltausbruch vorausging; in diesen Fällen kommt also Bürgerkrieg selbst auch nicht als Ursache desselben in Betracht.

In Bolivien gibt es beispielsweise selbst ohne den Ausbruch kriegesischer Gewalt Anzeichen für die Auflösung staatlicher Ordnung. Hier zeigt sich, dass die aus indigenen Kulturen tradierten politischen Ordnungen einen großen, wenn nicht zunehmenden Einfluss auf die gesellschaftliche Kohäsion und Konfliktlösungskapazität haben und in Konkurrenz zu den staatlichen Institutionen treten. In Wechselwirkung mit der Schwäche des Nationalstaats, der sich in Emanzipation von der spanischen Kolonialherrschaft und in Anlehnung an die europäische Aufklärung gebildet hatte, kommt damit eine ethnisch begründete Gemeinschaft zu einer neuen und genuin politischen Bedeutung. Gleichzeitig, und eng damit verbunden, ist der nationale Zusammenhalt in Bolivien durch Sezessionsbestrebungen des ressourcenreichen Tieflandes, das von der alten Ordnung profitierte, zunehmend gefährdet.⁴⁷

Ein derartiger Delegitimierungsprozess auf der Ebene der politischen Gemeinschaft kann dann eintreten, wenn Identitäten und Gemeinschaften politisiert werden und dadurch kollektive politische Akteure entstehen, die sich von der Gesamtgemeinschaft unterscheiden. Tritt der Staat z. B. nur noch als Instrument der Interessen einer bestimmten Gruppe auf, wenden sich die Anhänger aller anderen Gruppen vom Staatsapparat ab und stellen langfristig die Grundlagen der politischen Gemeinschaft in Frage. Hier würde Staatszerfall also direkt aus einer Delegitimierung der politischen Gemeinschaft entstehen. In unserem Modell bewegen sich bei diesem Typus der Konflikt und die daraus folgende Transformation der politischen Ordnung daher lediglich horizontal auf der dritten Ebene (vgl. Tab. 1). Im Falle Boliviens wird sich zeigen, ob der Wille und die Institutionen zu einer Erneuerung der kollektiven Identität vorhanden sind, wie es Präsident Morales mit seiner Forderung nach »Neugründung« Boliviens anstrebt, oder ob der Zerfall der territorialen Einheit oder/und Transformationen hin zu anderen, nichtstaatlichen Ordnungen folgen.

Insgesamt kann man davon ausgehen, dass der Staat – trotz seiner »Erfolgsgeschichte« nicht nur in den westlichen Ländern, sondern auch z. B. in Ostasien – keineswegs die universelle Instanz zur Regelsetzung ist, als die er oft angesehen wird. In zerfallenen Staaten wird uns dies allzu deutlich gemacht, wenn dort Dorfvorsteher, Stammesälteste, Lehrer, Geistliche, Händler oder Warlords lokal für Ordnung sorgen. Diese Autoritäten entstehen nicht plötzlich mit dem Zerfall des Staates. Vielmehr füllen sie repräsentative Funktionen aus und stellen damit gesellschaftliche Institutionen dar, die bereits vor dem Zerfall bzw. vor der Fremdauflegung des Staates vorhanden waren.

47 Vgl. Franziska Bopp / Georg Ismar (Hg.), *Bolivien – Neue Wege und alte Gegensätze*, Berlin 2006.

Trutz von Trotha zeigte beispielsweise in seiner Studie der Rekonstruktionsphase in Mali, dass die Ifoghas erfolgreich auf die neotraditionale Instanz des Häuptlingstums zurückgreifen konnten, das in verschiedenen Formen schon seit vorkolonialen Zeiten bestand.⁴⁸ Dies gilt ebenfalls für Somaliland, das zwar empirische Staatlichkeit aufweist, aber keine äußere Anerkennung findet. Derartige soziale Formationen sind jedoch nicht nur in zerfallenden Staaten, sondern auch in den Ländern des Nordens zu finden. Auch dort gibt es Gruppen, die selbst allgemein verbindliche Regeln setzen und die staatlichen nur solange akzeptieren, wie beide kompatibel sind. Als Beispiel sei die italienische Mafia genannt, die in Süditalien nicht nur als kriminelle Gruppe, sondern auch als ordnende Instanz agiert.⁴⁹

Joel Migdal hat ein Modell aufgestellt, in dem die Art der Interaktion zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen die Stärke des Staates entscheidend beeinflusst.⁵⁰ Demnach streben während der Staatsbildung beide Seiten nach sozialer Kontrolle über Menschen und offerieren diesen konkurrierende Ordnungsangebote bzw. zwingen sie ihnen auf. Wenn es dem Staat nicht gelingt, sich als Ordnungsmacht durchzusetzen und zu konsolidieren, kann es unter Umständen zu Staatszerfall kommen. Dann übernehmen gesellschaftliche Instanzen zusätzliche Ordnungsaufgaben, die über ihre bisher eingeschränkte Rolle hinausgehen oder eignen sich diese mit Waffengewalt an. Dabei hat sich bei Untersuchungen in Somalia gezeigt, dass die Gewalt in Gebieten mit anerkannten und funktionierenden sozialen Institutionen deutlich geringer war als in anderen Landesteilen.⁵¹

Demgegenüber weisen Situationen, die durch Anomie und Regellosigkeit gekennzeichnet sind, einen höheren Grad an Gewalt auf. In Sierra Leone ist beispielsweise das hohe Gewaltniveau eine Reaktion der von der Staatsmacht ausgeschlossenen Bevölkerungsanteile auf die Verschlechterung ihrer Situation im Zuge der Staatsrezession. Diese war ihrerseits aus der Krise des Neopatrimonialismus entstanden.⁵² Anomie kann also eine Folge von Staatszerfall sein – wie es sich auch in Teilen Somalias zeigt.

Allgemein lässt sich festhalten, dass sich in staatlich nicht regulierten Räumen alternative Muster von Autorität und Ordnung etablieren können, was wir vorerst als nicht-staatliche *Governance* bezeichnen wollen. Deren konkrete Ausgestaltung wäre anhand empirischer Untersuchungen einzelner Fälle zu leisten.⁵³ In theoretischer Hinsicht ist

48 Vgl. 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* 28, Nr. 2 (2000), S. 253–279.

49 Vgl. Diego Gambetta, *The Sicilian Mafia. The Business of Private Protection*, Harvard 1993.

50 Vgl. Joel S. Migdal, *Strong Societies and Weak States. State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton 1988.

51 Vgl. Ken Menkhaus, *Somalia. State Collapse and the Threat of Terrorism*, London 2004.

52 Vgl. Paul Richards, *Fighting for the Rain Forest. War, Youth and Resources in Sierra Leone*, Oxford 1996.

53 Erste Ansätze einer empirischen Forschung liefern Kevin P. Clements / Volker Boege / Anne Brown / Wendy Foley / Anna Nolan, »State Building Reconsidered. The Role of Hybridity in the Formation of Political Order« in: *Political Science* 59, Nr. 1 (2007), S. 45–56. Vielversprechend ist auch das Forschungsprogramm des Sonderforschungsbereich 700 »Governance

eine Typologie solcher Ordnungsformen anzustreben, die sich vor allem mit der Frage beschäftigt, ob und auf welche Art und Weise die Ausübung physischer Gewalt innerhalb dieser Strukturen reguliert wird (als Beispiel für die Regulierung physischer Gewalt innerhalb nicht-staatlicher Strukturen sei hier auf die Institution der Vendetta verwiesen). Als zentrale Variablen einer derartigen Typologie schlagen wir den Zentralisierungsgrad der Gewaltmittel sowie die relative Stärke gesellschaftlicher Institutionen vor. Die Formen sozialer Regulierung könnten in die folgende Matrix eingeordnet werden (siehe Tab. 2).

Tabelle 2: Typologie nicht-staatlicher Ordnungsformen

		Organisation der Gewaltmittel	
		zentral	dezentral
soziale Institutionen	vorhanden	Übernahme der Autorität durch einzelne Gruppe	Interaktion (ggf. Konflikte) zwischen Gruppen
	nicht vorhanden (Anomie)	Übernahme der Autorität durch Warlords	Anarchie, Krieg aller gegen alle

V. Auswirkungen des internationalen Umfelds auf die Transformation von Staatlichkeit

Diese Überlegungen liefern Ansatzpunkte für eine Erweiterung des Transformationsbegriffs. Sowohl für Transformationsprozesse innerhalb der staatlichen Struktur als auch für die Transformation staatlicher Strukturen hin zu nicht-staatlichen Ordnungsformen haben wir erste Schritte zu einer Typologisierung unternommen. Schwierig bleibt dabei die Frage nach den Ursachen der Transformationsprozesse. Hier haben wir auf Legitimitätsdefizite auf einer oder mehrerer der drei Analyseebenen (Regierung, politische Eliten, politische Gemeinschaft) bei gleichzeitigem Fehlen institutionalisierter Konfliktlösungsmechanismen hingewiesen. Dabei sind Verlagerungen des Konfliktes zwischen den Konfliktebenen möglich, die bis zum Staatszerfall führen können. Solche Verlagerungen können z.B. durch Bürgerkriegsökonomien verursacht werden.

Die Auflösung staatlicher Strukturen kann aber auch die direkte Folge einer Delegitimierung der politischen Gemeinschaft sein, und zwar dann, wenn der Staat von der Mehrheit der Bevölkerung nurmehr als Herrschaftsapparat einer bestimmten Gruppe über die anderen, die politische Gemeinschaft bildenden Gruppen erlebt wird, so dass diese sich nicht mehr durch die staatlichen Organe repräsentiert sehen. Eine solche Auflösung muss dabei nicht unbedingt mit Anarchie und Chaos einhergehen. Sie kann sowohl zu einer geordneten Separation eines Teils der politischen Gemeinschaft führen als auch zur Substitution staatlicher durch nicht-staatliche Ordnungsformen. An dieser

in Räumen begrenzter Staatlichkeit«. Vgl. Thomas Risse / Ursula Lehmkuhl, *Governance in Areas of Limited Statehood – New Modes of Governance? Research Program of the Research Center (SFB) 700*, Berlin 2006, Governance in Areas of Limited Statehood Working Paper Nr. 1.

Stelle haben wir auf die Rolle gesellschaftlicher Institutionen verwiesen, die bei politischer Instabilität des Staates in den Vordergrund treten.

Eine Frage, die wir bisher weitgehend offen gelassen haben, ist der Zusammenhang zwischen Transformationsprozessen und internationaler Ordnung. Wie Fernand Braudel ausführte, können Veränderungen der globalen politischen Ökonomie zum Wandel politischer Herrschaftsstrukturen führen.⁵⁴ So brachte in Europa der wirtschaftliche und technologische Wandel während des 15. und 16. Jahrhunderts die Konkurrenz verschiedener Ordnungsformen – Stadtstaaten, Imperien, Ligen, Staaten – hervor, von denen sich der Staat als dominantes Modell durchsetzte. Da sich aber die Umweltbedingungen seitdem geändert haben, ist es alles andere als klar, ob sich diese Entwicklung in anderen Regionen der Welt ebenso wiederholen wird.

Zu den bedeutendsten Veränderungen der internationalen Umwelt gehört beispielsweise die Veränderung des Souveränitätskonzepts seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, welches das Verschwinden schwacher Staaten von der Weltkarte verhindert.⁵⁵ Damit ist eine historische Bedingung für die Bildung empirisch starker Staaten nicht mehr gegeben. Wenn von Außen nicht zugelassen wird, dass sich starke Staaten schwache Staaten einverleiben, sondern vielmehr die in der Kolonialzeit willkürlich gezogenen Grenzen als unveränderbar gelten, so begünstigt dies nicht nur zum Entstehen von Machtvakuen, sondern auch dazu, dass sich der Expansionsdruck starker Staaten schließlich nach Innen richtet und dort womöglich Bürgerkrieg befördert. Dies wäre die Umkehrung des Vorgangs, der zur Entstehung des Staates führte: Damals diente der zwischenstaatliche Krieg zur Entlastung innenpolitischer Spannungen und damit zur Verhinderung des Bürgerkriegs.⁵⁶ Diese Veränderung in der Doktrin des Staatswerdens hat somit eine direkte Auswirkung auf die Stabilität staatlicher Institutionen. Die Fähigkeit der Kriegsführung trug seinerzeit erheblich zur Entstehung und Stärkung der modernen europäischen Staaten bei.⁵⁷ Wenn nun aber das Völkerrecht (bzw. diejenigen Mächte, die dieses exekutieren) das Überleben von Staaten sicherstellen, verlieren Staaten, die ohnehin diese Tradition nicht haben, den Impetus zur Stärkung ihrer Bürokratien und Sicherheitsapparate. Sie bleiben schwach und sind zunehmend von der »internationalen Gemeinschaft« abhängig.

Zweitens ist auch die innere Souveränität gerade schwacher Staaten heute völkerrechtlich eingeschränkt. Ebenso wie der Angriffskrieg nach Außen spätestens seit dem Zweiten Weltkrieg völkerrechtlich sanktioniert wird,⁵⁸ so ist staatliches Handeln gegenüber der eigenen Bevölkerung heute nur noch so weit legitim, wie damit nicht die vom »Westen« proklamierten Menschenrechte verletzt werden. Drittens tragen auch die Interventionen der westlich dominierten internationalen Finanzinstitutionen teilweise zur Schwächung ihrer Zielländer bei. Eine genaue Beobachtung von staatlichen Zerfallspro-

54 Vgl. Fernand Braudel, *On History*, Chicago 1980.

55 Vgl. Jackson, Quasi-States, aaO. (FN 25).

56 Vgl. Reinhart Koselleck, *Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt*, 8. Auflage, Frankfurt a.M. 1997.

57 Vgl. Charles Tilly, *Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*, Oxford 1992.

58 Vgl. Carl Schmitt, *Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff*, 2. Auflage, Berlin 1988.

zessen zeigt deutlich, dass die Öffnung der nationalen Grenzen für ausländisches Kapital und die Reduzierung der öffentlichen Ausgaben den Zerfall beschleunigten. William Reno wies darauf hin, dass neoliberale Politik die Machthaber in einigen schwächeren afrikanischen Ländern dazu veranlasste, »Warlord Politics« zu betreiben, wodurch sich nicht nur den Charakter des Staates, sondern auch die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft veränderte.⁵⁹ Folglich hat auch die neoliberale Leitdoktrin der internationalen politischen Ökonomie die Transformation politischer Ordnung in schwachen Staaten mit bedingt. Schließlich haben vor allem die Kriegsökonomietheoretiker den Zusammenhang von Rohstoffinteressen der Großmächte und politischer Instabilität in bestimmten Regionen der Welt aufgezeigt.⁶⁰ Insgesamt haben es schwache Staaten heutzutage also mit deutlich, teilweise radikal veränderten Bedingungen zu tun, die ihnen den Aufbau und die Konsolidierung staatlicher Herrschaft keineswegs erleichtern.

Zusammenfassung

In diesem Aufsatz soll ein Beitrag dazu geleistet werden, die heute vermehrt auftretenden Phänomene von Staatsschwäche, Staatszerfall und sich daraus entwickelnder alternativer Herrschaftsformen in den breiteren Kontext einer Theorie der Transformation politischer Ordnung zu stellen. Da es sich um die Transformationen von Staatlichkeit hin zu Nicht-Staatlichkeit der politischen Herrschaft handelt, werden aus einer Diskussion des Staatsbegriffes zunächst die Kriterien entwickelt, anhand derer sich der Grad der Staatlichkeit einer politischen Ordnung messen lässt. In einem nächsten Schritt werden dann die Konflikte und Transformationen untersucht, die sich im Rahmen der Staatlichkeit vollziehen, um dann schließlich anhand verschiedener Beispiele Konflikte zu analysieren, die zur Auflösung von Staatlichkeit und der Etablierung einer nicht-staatlichen politischen Ordnung geführt haben. Dabei zeigt sich nicht nur, dass in allen Fällen die Delegitimierung der politischen Gemeinschaft der maßgebliche Faktor einer meist nicht intendierten Auflösung staatlicher Ordnung war; es lässt sich auch feststellen, dass die Stabilität gesellschaftlicher Institutionen darüber entscheidet, ob solche Prozesse mit Gewalt einher gehen. Abschließend wird ein Ausblick auf den Zusammenhang von Entstaatlichungsprozessen und den Entwicklungen des internationalen Umfelds gegeben.

59 Vgl. William Reno, *Warlord Politics and African States*, Boulder 1998.

60 Diese These ist oft von Kriegsökonomietheoretikern vertreten worden. Vgl. Mats Berdal / David Malone (Hg.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder 2000; Jackie Cilliers / Christian Dietrich, *Angola's War Economy. The Role of Diamonds*, Pretoria 2000; Michael Pugh / Neil Cooper, *War Economies in a Regional Context. Challenges of Transformation*, Boulder 2004.

Abstract

The article intends to place state weakness, state collapse and their concomitant forms of dominance such as warlord configurations in a wider context of a theory of the transformation of political order. Due to our concern with transformation from statehood to non-state forms of political authority, we start with a discussion of the concept of statehood from which we develop empirical criteria against which the degree of statehood can be measured. Next, we investigate the conflicts and transformations which occur within the frameworks of statehood in order to analyse conflicts which have led to the dissolution of statehood and the establishment of non-state political order(s). We find that the delegitimisation of the political community is the decisive factor for the dissolution of statehood, and that the existence of societal institutions is the criterion for determining whether this process is violent or not. In conclusion, we offer a perspective on the interrelationship between processes of denationalisation and developments in the international system.

John Emeka Akude, Anna Daun, David Egner, Daniel Lambach, Transformation of Political Order: Extending the Concept of Transformation

Die Renaissance der politischen Anthropologie



Politische Anthropologie

Geschichte – Gegenwart – Möglichkeiten

Herausgegeben von Dirk Jörke und Bernd Ladwig

2009, 272 S., brosch., 49,- €,

ISBN 978-3-8329-3684-6

(Schriftenreihe der Sektion Politische Theorien
und Ideengeschichte der Deutschen Vereinigung
für Politische Wissenschaft, Bd. 15)

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos