

Veröffentlichungen des Interdisziplinären Arbeitskreises Dritte Welt

Staatlichkeit in der Dritten Welt – fragile und gescheiterte Staaten als Entwicklungsproblem

Band
22

Herausgegeben von Günter Meyer, Wolfgang Muno
und Alexander Brand



© bei den Autoren und Herausgebern

2012

ISBN 978-3-929520-99-6

Druck: VMK-Druckerei, Faberstraße 17, 67590 Monsheim

Umschlag Design: Inka Meyer

Umschlagfoto: Wolfgang Muno



JOHANNES GUTENBERG
UNIVERSITÄT MAINZ

Veröffentlichungen des
Interdisziplinären Arbeitskreises Dritte Welt

Band 22

Staatlichkeit in der Dritten Welt – fragile und gescheiterte Staaten als Entwicklungsproblem

**Herausgegeben von Günter Meyer, Wolfgang Muno und
Alexander Brand**

INHALT

ALEXANDER BRAND und WOLFGANG MUNO Staatlichkeit in der Dritten Welt – fragile und gescheiterte Staaten als Entwicklungsproblem.....7	7
DANIEL LAMBACH Fragile Staatlichkeit: Begriffe, Theorien und politische Diskurse.....33	33
KARL-DIETER HOFFMANN Mexiko im „Drogenkrieg“ – auf dem Weg zu einem <i>failed state</i> ?.....63	63
CHRISTIAN WAGNER Scheitert Pakistan? Probleme der Staatlichkeit in Pakistan.....103	103
CONRAD SCHETTER und KATJA MIELKE Erzwungene Staatlichkeit – Die internationale Intervention in Afghanistan.....127	127
Anschriften der Autoren und Herausgeber143	143

Dank

Diese Publikation enthält die überarbeiteten und ergänzten Referate einer Tagung, die der Interdisziplinäre Arbeitskreis Dritte Welt der Johannes Gutenberg-Universität Mainz am 21. Januar 2011 gemeinsam mit dem Zentrum für wissenschaftliche Weiterbildung (ZWW) und der Fridtjof-Nansen-Akademie Ingelheim durchgeführt hat. Die Herausgeber danken dem Präsidium der Universität für die Förderung des Arbeitskreises, ohne die weder Tagungen noch Publikationen möglich wären. Ebenso danken wir dem Leiter des Studium generale, Herrn Prof. Dr. Andreas Cesana, Frau Barbara Lampe vom ZWW sowie dem Direktor der Fridtjof-Nansen-Akademie Ingelheim, Herrn Dr. Florian Pfeil, für die Unterstützung bei der Durchführung der Tagung. Den Referenten der Tagung danken wir für die Überlassung der überarbeiteten Vortragstexte. Frau Karola Schmidt-Hellerau hat etliche Diagramme für den Druck überarbeitet, Natalie Hahner und Maria Theresa Messner haben mit Sorgfalt und großem Engagement bei der Erstellung der Druckvorlagen geholfen, wofür wir ihnen danken.

Günter Meyer, Wolfgang Muno und Alexander Brand

Staatlichkeit in der Dritten Welt – fragile und gescheiterte Staaten als Entwicklungsproblem

Alexander Brand/Wolfgang Muno

1 Einleitung

Das Thema fragile und gescheiterte Staaten ist in der Politik angekommen. Auf einer gemeinsamen Presskonferenz am 19. September 2012 stellten Außenminister Guido Westerwelle, Verteidigungsminister Thomas de Maizière und Entwicklungsminister Dirk Niebel gemeinsame Leitlinien zum Umgang mit fragilen Staaten vor. Das Magazin FOREIGN POLICY stellt eine Rangliste solcher Staaten vor, seit geraumer Zeit ganz vorne sind verschiedene afrikanische Staaten: Somalia, Kongo, Sudan, Tschad und Simbabwe (FOREIGN POLICY 2012). Hinzu kommen Länder wie Afghanistan und Pakistan, wo es zwar eine funktionierende Zentralregierung gibt, diese sich aber auf wenige Regionen beschränkt; im Falle Afghanistans etwa gerade mal auf die Hauptstadt Kabul. Es sind zerfallende, fragile oder bereits gescheiterte Staaten, in denen der Staat bzw. die Regierung keine Kontrolle über wichtige Bereiche des Landes hat und seine Kernaufgaben nicht erfüllen kann. Etliche der oben erwähnten Staaten bzw. deren Regierungen haben de facto kein Gewaltmonopol und können daher nicht für Sicherheit der Bürger sorgen. Banden, Aufständische, Rebellengruppen oder verschiedene Stämme sind bewaffnet und bekämpfen die Regierungen, lehnen sie ab oder ignorieren schlicht die staatliche Hoheit. Dass sich Außen-, Entwicklungs- und Verteidigungsminister gemeinsam bemühen, zeigt die Komplexität der Problematik. Nicht nur für die Staaten selbst stellt sich die Situation als Problem dar, fragile Staaten werden auch als Bedrohung der internationalen Staatenwelt gesehen, als Rückzugsgebiet von Terrorismus und Brutstätte organisierter Kriminalität. Dem soll ein ressortübergreifender, vernetzter Ansatz von Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik, ein abgestimmter Einsatz von klassischer Diplomatie, Entwicklungshilfe und militärischen Mitteln entgegenwirken (AA 2012).

In der wissenschaftlichen Diskussion wurde das Thema schon seit längerer Zeit diskutiert. Auch der Interdisziplinäre Arbeitskreis Dritte Welt machte Staatlichkeit, fragile

und gescheiterte Staaten zum Thema einer Tagung. Dabei standen nicht die oben erwähnten Staaten Afrikas im Zentrum, sondern Länder wie Afghanistan, Pakistan und Mexiko, die in diesem Kontext seltener thematisiert werden. Zusätzlich behandelte ein theoretisch orientierter Beitrag fragile Staatlichkeit. Die in diesem Sammelband veröffentlichten Beiträge werden durch den folgenden Einführungsbeitrag ergänzt. Zunächst werden einige allgemeine Überlegungen zum Thema Staat und Staatlichkeit präsentiert, dann, in Form von vier Thesen, die auf die Beiträge der Tagung Bezug nehmen, die Frage nach dem Zusammenhang von (fragiler und zerfallender) Staatlichkeit und der Entwicklungsproblematik in der Dritten Welt angesprochen.

2 Staatlichkeit: Staatswerdung

Von den vielen Ansätzen zur Erklärung von Staatsbildung und Staatswerdung sei hier nur einer der originellsten erwähnt: Mancur OLSONs Ansatz des stationären Banditen (OLSON 1993). Keine einzige politische Ordnung, so OLSON, sei durch einen Gesellschaftsvertrag begründet worden, wie es viele politische Philosophen, von Thomas Hobbes bis hin zu John Rawls, postulieren. Stattdessen seien primitive Gemeinschaften durch umherziehende Banditen in einer eher anarchischen, dem Hobbesschen Naturzustand entsprechenden Welt, geplagt worden. Einige dieser Banditen seien dann auf die Idee gekommen, sich niederzulassen. Das Bild des „stationary bandit“, des stationären Banditen, könne als erste Form von Staatlichkeit bzw. politischer Ordnung angesehen werden. Der stationäre Bandit sieht, als rationaler Akteur, die Vorteile der Sesshaftigkeit. Um die Bevölkerung nicht komplett auszulaugen, stiehlt er weniger als die umherziehenden Banditen, denn er denkt langfristig. Außerdem verteidigt er „seine Opfer“ gegen die anderen Banditen, was auch zum Vorteil der Bevölkerung gereicht. So entsteht schließlich Staatlichkeit. Diese Idee erwähnt auch Francis FUKUYAMA in einer großen Studie zur Entstehung politischer Ordnung (FUKUYAMA 2011). Allerdings finden wir diesen Gedankengang auch schon bei Aurelius AUGUSTINUS (AUGUSTINUS 1977: 173):

„Was anderes sind also Reiche, wenn ihnen Gerechtigkeit fehlt, als große Räuberbanden? Sind doch auch Räuberbanden nichts anderes als kleine Reiche. Auch da ist eine Schar von Menschen, die unter Befehl eines Anführers steht, sich durch Verabredung zu einer Gemeinschaft zusammenschließt und nach fester Übereinkunft die Beute teilt. Wenn dies üble Gebilde durch Zuzug verkommener Menschen so ins Große wächst, dass Ortschaften besetzt, Niederlassungen gegründet, Städte erobert, Völker unterworfen werden, nimmt es ohne weiteres den Namen Reich an, den ihm offenkundig nicht etwa geschwundene Habgier, sondern erlangte Straflosigkeit verleiht.“

Während also AUGUSTINUS (und ähnlich OLSON) den Staat nicht unbedingt sehr positiv sieht, ist der Staat für Georg W. F. HEGEL die Verwirklichung der vernünftigen Sittlichkeit. Es sei, so schreibt er in den Grundlinien der Philosophie des Rechts, „der Gang Gottes in der Welt, daß [sic!] der Staat ist, sein Grund ist die Gewalt der sich als Wille verwirklichenden Vernunft“ (HEGEL 1986: 403). Für den Einzelnen ist es die „höchste Pflicht“, Staatsbürger zu sein, und mit einer „absoluten Autorität und Majestät des Staates“ (ebd.: 399), wie sie HEGEL sieht, findet eine Überhöhung des Staates statt, die vielleicht nicht untypisch für Deutschland ist, sich aber letztlich im Abstrakten verliert.

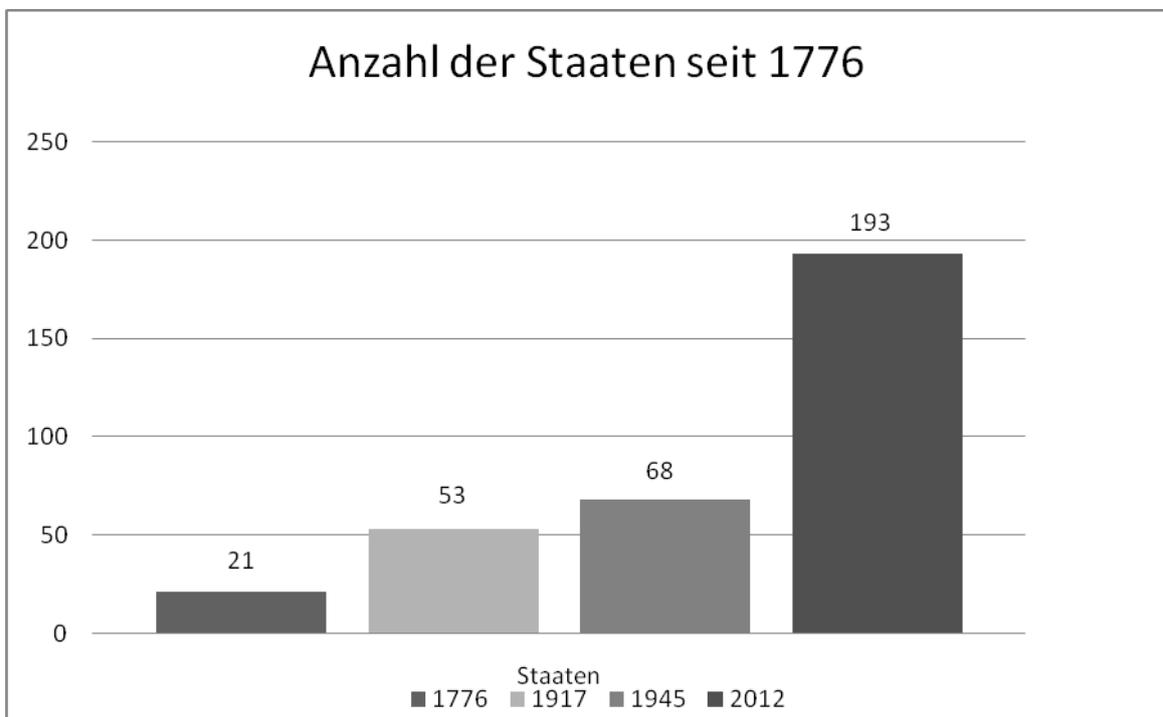
Prosaischer kommt Max WEBER daher, für ihn ist der Staat „diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes (...) das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht“ (WEBER 1980: 822). In WEBERS Begrifflichkeit spiegelt sich die juristische Definition Georg JELLINEKS wider, der in seiner Allgemeinen Staatslehre drei Elemente eines Staates definierte: ein Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine Staatsgewalt (JELLINEK 1959).

Ob man die irdische Variante WEBERS oder die „himmlische“ HEGELS nimmt, keine stellt grundsätzlich die Existenz eines Staates als gegeben in Frage. Dabei ist der „Staat“ noch eine relativ junge Erscheinung. Politische Gemeinschaften in der Antike waren eine „Polis“, „Civitas“ oder die „Res publica“, später wurde von „Imperium“ oder „Regnum“ gesprochen, auch die Begriffe „Commonwealth“ oder „body politic“ waren verbreitet (WEIHNACHT 1967). In der italienischen Renaissance etablierte sich der Be-

griff „lo stato“, abgeleitet vom lateinischen „status“ (Zustand). Damit war aber eher die Verfassungsform eines Gemeinwesens gemeint als ein Staat im modernen Sinne. Die Stunde des Staates begann mit dem 24. Oktober 1648, als in Münster und Osnabrück der Westfälische Frieden geschlossen wurde und damit auch das Nationalstaatsprinzip festgeschrieben wurde. Innere wie äußere Souveränität von unabhängigen Staaten sollte das Grundprinzip der europäischen Mächte sein. „Dieses Datum“, so schreibt Ulrich MENZEL, „markiert deshalb nach heutigem Verständnis den Beginn der Herausbildung des modernen Staatensystems...“ (MENZEL 1999: 2).

Waren zunächst nur europäische Länder Staaten, die meisten außereuropäischen Gebiete Kolonien, so erhöhte sich die Anzahl der formalen Mitglieder des modernen Staatensystems kontinuierlich. 21 Staaten kann man im Jahr 1776 identifizieren, als die USA ihre Unabhängigkeit erklärten. Heute sind 193 Staaten Mitglied der Vereinten Nationen (VN) (siehe Abb. 1).

Abb. 1: Anzahl der Staaten seit 1776



Quelle: POWELL et al. 2012

Hinzu kommen der Vatikanstaat, als 194. der von den VN anerkannter Staaten, sowie verschiedene Gebiete, die sich selbst als souveränen Staat sehen, aber nur von einer begrenzten Zahl anderer Staaten anerkannt werden, etwa Taiwan, der Kosovo, Abchasien, Nordzypern, Südossetien und Westsahara.

In seinen allgemeinen Überlegungen zum Staat mit dem Titel „Jenseits des Staates oder Renaissance des Staates“ diskutiert MENZEL eine Frage, die auch derzeit die Politikwissenschaft beschäftigt. Ist der Staat dabei, sich aufzulösen oder gibt es eine Renaissance des Staates? So fragt ein neuerer, von Eckhard JESSE 2011 herausgegebener Sammelband nach der „Renaissance des Staates?“ (JESSE 2011). Dagegen lautet der Titel des neuesten Sonderbandes der Zeitschrift für Politik „Der entmachtete Leviathan. Löst sich der souveräne Staat auf?“ (BACH 2012). Diese Gegensätze beziehen sich auf die Frage nach Handlungsmöglichkeiten eines Staates im Rahmen einer sich globalisierenden Welt. Ein großer Teil der Globalisierungsforschung folgt der sogenannten Konvergenzthese. Diese These besagt, dass in Zeiten der Globalisierung Staaten in einem globalen Wettbewerb stehen als Standorte für Investitionen und Produktion. „Um die Wettbewerbsanreize des Weltmarktes zu nutzen, würden Regierungen marktliberale Reformen durchführen und damit ihre Wirtschaftspolitiken auf ein ähnliches Muster hin annähern“ (SCHIRM 2006: 18, vgl. auch BUSCH 2006). Der Staat bzw. die Regierungen, so die Annahme, seien in der Steuerungs- und Leistungsfähigkeit immer weiter geschwächt, Leistungen müssten verringert werden, Standards etwa in der Sozialpolitik gesenkt, ein *race to the bottom* fände statt (SCHIRM 2006: 20, vgl. auch ZÜRN 1998, STRANGE 1996). Dagegen erfolgt gerade in Zeiten der globalen Finanzkrise und dem offensichtlichen Marktversagen wieder ein Ruf nach neuen Regeln und einem stärkeren Eingreifen des Staates, sei es in Form des Einzelstaates oder durch Kooperation, also als *global governance*. Die Forschung und die Diskussion sind aber in diesem Kontext bis dato hauptsächlich auf OECD-Staaten beschränkt. Spezifische Beiträge zu Auswirkungen der Globalisierung auf Entwicklungsländer sind rar. Es verwundert daher nicht, wenn gar nicht grundsätzlich über Staatlichkeit und den Staat nachgedacht wird, wenn

die zunehmende Machtlosigkeit des Staates einerseits konstatiert oder andererseits nach mehr Staat verlangt wird.

In seinen Überlegungen zum Thema „Staatlichkeit in der Dritten Welt“ weist Manfred MOLS auf ein Faktum hin: Große Teile der westlichen Sozialwissenschaften haben sich so sehr daran gewöhnt, „Staaten“, wie sie innerhalb der OECD-Welt bestehen, als „normale“ Organisationsform politischer Herrschaft zu betrachten, dass sie andere Konstellationen entweder nicht, nur unzureichend oder eben als Abweichung von der Norm betrachten (MOLS 2011, ebenso BURCHARDT 2009). Damit einher geht in der Entwicklungs(länder)forschung die nach wie vor omnipräsente Überlegung, dass es leistungsfähiger staatlicher Institutionen bedarf, um eben „Entwicklung“ zu befördern. Ablesen lässt sich dies einerseits an der zyklischen Renaissance des Konzeptes „Entwicklungsstaat“ (*developmental state*), das einst von Chalmers JOHNSON (1999) mit Blick auf Japans nachholende Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg geprägt, dann in den 1990ern angesichts der Entwicklungssprünge der südostasiatischen Tigerstaaten bis hin zur Asienkrise wieder bemüht wurde und jüngst als Erklärungsansatz zum Aufstieg der BRIC-Staaten aufs Neue in die Diskussion kommt. Aber auch die meisten modernisierungstheoretisch inspirierten Ansätze zur Erklärung von (Unter-)Entwicklung haben, wenn auch über die Jahrzehnte in unterschiedlicher Nuancierung, den zentralen Stellenwert von Staatlichkeit für Entwicklungserfolge beschrieben: leistungsfähige Institutionen, die gesellschaftliche Anforderungen responsiv bearbeiten, effiziente Bürokratien, die Fähigkeit, einen rechtlichen Rahmen zu setzen und das Recht zu schützen usw. Der Begriff *good governance* umschreibt dies heute.¹ Anknüpfend an institutionenökonomische Überlegungen entwickelte die Weltbank ihr *good governance*-Konzept, das nach einiger Zeit nicht nur die entwicklungspolitische Diskussion beherrschte. In einer Studie über afrikanische Entwicklungsprobleme tauchte 1989 zum ersten Mal prominent der Begriff *governance* auf, definiert als „a public sector that is efficient, a judicial system that is reliable, and an administration that is accountable to its public“ (WORLD BANK 1989: xii). Anlass für die Weltbank, *governance* verstärkt in den Mittelpunkt zu rücken, war die Erkenntnis, dass die ent-

¹ Die folgenden Ausführungen greifen auf MUNO 2012 zurück.

wicklungspolitischen Strategien der Vergangenheit nicht die erhofften Erfolge zeigten, mithin verfehlt, auf jeden Fall nicht mehr zeitgemäß erschienen. Anfang der 1980er Jahre sanken die Wachstumsraten in Entwicklungsländern derart besorgniserregend, dass *governance* zentrale Bedeutung erlangte. Aus dieser Perspektive heraus erarbeitete die Weltbank Kriterien, an denen sich Entwicklungsländer orientieren sollten, um Fortschritte zu erzielen (WORLD BANK 1992). Markus ADAM spricht von einem „sehr umfassenden Katalog normativer Reformziele“ (ADAM 2000). Dabei hatte die Weltbank aber ihr politisches Mandat zu beachten, d.h. die Vorgabe, dass nur administrative und entwicklungspolitische, nicht aber genuin politische Vorgaben gemacht werden durften. Die in der Entwicklungstheorie lang und breit geführte Debatte über Regimeformen und Entwicklung (vgl. hierzu MUNO 2001) konnte daher nicht eins zu eins übernommen werden, das eher technisch orientierte und neutral formulierte Konzept *governance* ermöglichte es aber, versteckt politische Forderungen zu stellen, ohne explizit eine Präferenz für Demokratie formulieren zu müssen. *Governance* wurde nun definiert als „the exercise of authority, control, management, power of government“ (WORLD BANK 1992: 1) bzw. als „the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development“ (WORLD BANK 1992: 3). Das heißt, aus der Analyse von (afrikanischen) Ursachen für Entwicklungsblockaden und -fehlschlägen wurden allgemeine Vorschläge zur Verbesserung vorrangig staatlicher institutioneller Rahmenbedingungen, die schließlich Entwicklung ermöglichen sollten, abgeleitet. Aus diesen Vorschlägen wurde dann *good governance* im Sinne eines „sound development management“ (WORLD BANK 1992: 1, vgl. HILL 2006). Elemente eines solchen „sound development management“ waren „accountability, publicly known rules, information and transparency“ vor allem des öffentlichen Sektors bzw. des Staates (WORLD BANK 1992: 6f., vgl. SMITH 2007). Auch in dieser Diskussion wurde aber hauptsächlich von einem zwar schwachen oder ineffektiven, aber durchaus nach westlicher Art vorhandenen Staat ausgegangen. Man muss diese grundlegende Perspektive mit bedenken und sie kritisch reflektieren, gerade wenn man sich der Debatte um „Staatlichkeit“, der „Schwäche“ (und der „Stärke“) von Staaten, um fragile, versagende und kollabierende Staaten sowie Staatszerfall mit besonderem Augenmerk auf die Regi-

onen außerhalb der OECD-Welt annimmt. Dies gilt umso mehr, da sich die Forschung mittlerweile weitestgehend einig ist, dass die empirischen Realitäten in der sogenannten Dritten Welt mit den abstrahierenden Konzepten der westlichen Politik- und Staatswissenschaften nicht immer viel gemein hatte und hat. Franz NUSCHELER geht von etwa zwei Dutzend Staaten aus, in denen „staatliche Institutionen paralyisiert oder gar zusammengebrochen sind“ (NUSCHELER 2010: 322). Als Annäherung an die Problematik kann die mangelnde Verlässlichkeit von statistischen Daten herangezogen werden. In den Statistiken der Weltbank beispielsweise werden etliche Länder wie Afghanistan, Bosnien, Irak, Iran, Kuba, Nordkorea etc. gar nicht erfasst, für andere Länder, darunter Jemen, Kambodscha, Haiti, Laos, Libanon, diverse afrikanische Länder südlich der Sahara sowie etliche der Nachfolgestaaten der UdSSR und Jugoslawiens, sind nur wenige, gelegentlich gar keine Angaben verfügbar. Datenquellen sind oft Volkszählungen oder Wirtschaftsrechnungen, die zehn, 20 oder 30 Jahre alt sind, manchmal handelt es sich um die einzigen jemals durchgeführten. MENZEL behauptete jüngst: „Es gibt 40, 50, möglicherweise sogar 80 ‚Länder‘ auf der Welt, über die entweder keine, nur sehr lückenhafte, unzuverlässige, völlig veraltete oder rein virtuelle Daten vorliegen, mit deren Hilfe doch Nationalstaaten oder Nationalökonomien abgebildet werden sollen“ (MENZEL 2000: 24). Die Unfähigkeit, nationale Daten zu sammeln, wirft ein bezeichnendes Licht auf die Funktionsfähigkeiten dieser Staaten generell. Für das subsaharische Afrika sieht der Afrika-Experte Gero ERDMANN gar eine „Apokalyptische Trias“ von Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall (ERDMANN 2003, kritisch zu dem Thema Staatlichkeit in Afrika GERSTENBERGER 2009). Lars BROZUS und Thomas RISSE kommen sogar auf zwei Drittel der heutigen Staaten, die als „Räume begrenzter Staatlichkeit“ von ihnen bezeichnet werden (BROZUS/RISSE 2009: 44).

3 Fragile Staatlichkeit in der Dritten Welt – vier Thesen

Im Folgenden möchten wir der Frage nach dem Zusammenhang von (fragiler und zerfallender) Staatlichkeit und der Entwicklungsproblematik in der Dritten Welt anhand von vier Thesen nachgehen, die gleichsam einen einführenden Kommentar zu den in diesem Tagungsband versammelten Beiträgen bilden. Die Diskussionsgrundlage für die

nachfolgenden vier skizzenhaft illustrierten Thesen bildet dabei eine Frage, die nach Maßgabe der entwicklungspolitischen Diskussion, zunehmend unter sicherheitspolitischen Vorzeichen geführt, bereits beantwortet scheint: Ist das Scheitern von Staaten – „Staatszerfall“, wie er als Thema seit über einem Jahrzehnt den Horizont wissenschaftlicher und publizistischer Debatten bestimmt – die *zentrale* Entwicklungsproblematik?

(1) *Staatszerfall und Staatsversagen wurden zunächst nicht ursächlich mit „Entwicklungsblockaden“ in Verbindung gebracht.* Die Popularität solcher Begrifflichkeiten wie *failed states* oder *failing states* lässt sich dabei nicht ohne die politischen wie auch sozialwissenschaftlichen Dynamiken im Fahrwasser der Ereignisse des 11. September 2001 denken. Auch wenn es holzschnittartig klingt: Ohne die Terroranschläge in den USA, den nachfolgend hastig ausgerufenen „Krieg gegen den Terrorismus“, die militärischen Interventionen und weitere Terroranschläge wäre „Staatsversagen“ kaum zum Megathema der Außen- und Entwicklungspolitik geworden. Dies lässt sich schon daran ablesen, dass viele der diskutierten Staatszerfallsprozesse, wie etwa in Somalia, bereits vor 2001 im Gang waren und die Mehrzahl der kollabierenden bzw. mittlerweile kollabierten Staaten, wie zum Beispiel Haiti, schon deutlich früher bestenfalls fragil oder aber Langzeitkandidaten für staatliches Versagen waren.²

Was der „Krieg gegen den Terrorismus“ bewerkstelligte, war, einen politischen Hintergrund bereitzustellen, in den sich die Deutungsfolie einpasste, dass es vor allem Zonen von Anarchie, versagender und bereits kollabierter Staatlichkeit seien, die den idealen Nährboden für transnationale Gewaltakteure und deren Operationen böten (u.a. ROTBERG 2002a: 128). Es sei anheimgestellt, ob sich die Interpretation, gerade aus *failed states* heraus ließen sich Terroranschläge organisieren – diese fungierten sowohl als Entstehungskontexte als auch als Rückzugs- und Rekrutierungsgebiete für Terroristen – als plausibel erwiesen hat (bei genauerem Hinsehen hat sie dies oftmals nicht, vgl. PATRICK

² Einmal abgesehen davon, dass nicht zu jeder Zeit Prozesse der Informalisierung und Parastaatlichkeit, die sonst im Kontext von *failing states* gern bemüht werden, unter der Perspektive zu unterbindenden Staatsversagens betrachtet wurden, vgl. dazu BØAS/JENNINGS 2007. Die Autoren zeigen auf, dass mitunter partikuläre, zum Beispiel ökonomische, Interessen dazu führen, dass andernorts lamentierte Zustände von externen Akteuren nicht nur geduldet, sondern gar befördert werden.

2006: 28 und 2011: Kap. 2). Wichtig ist aber, dass sie politische Wirkmächtigkeit entfaltete, indem „Staatsversagen“ nunmehr als Kern des Problems „transnationaler Terrorismus“ begriffen wurde; nicht umsonst kulminiert einer der zentralen, frühen Diskussionsbeiträge unter der Überschrift „*The Essence of Failure*“ in den Aussagen: „The rise of terrorism becomes more likely“, sollten Staaten versagen, wobei gelte, „understanding the dynamics [of state failure] is **central** to the war against terrorism“ (ROTBURG 2002b: 85, 86; eigene Herv.).

Solcherart Aussagen lassen sich gerade für die erste Hälfte der Dekade nach 9-11 in Fülle finden – und zwar nicht allein in politikwissenschaftlichen Zeitschriften, sondern eben auch aus der Feder einflussreicher Politikberater und Mitgestalter zumal US-amerikanischer Außenpolitik. Stephen Krasner etwa, nicht als Professor, sondern als Chef des Politikplanungsstabes im US-Außenministerium, formulierte so 2005 den Anspruch, Staatsversagen als globalem politischem Problem entgegenzutreten mit dem Hinweis: „When chaos prevails, **terrorism**, narcotics trade, weapons proliferation, and other forms of organized crime can flourish“ (KRASNER/PASCUAL 2005: 153; eigene Herv.). Die Reihenfolge der beschriebenen Folgeprobleme ist dabei aussagekräftig; sie verdeutlicht, unter welcher Prioritätensetzung Staatszerfall als Problem auf die Agenda gelangte. Aufschlussreich auch, dass es eher die perzipierten Risiken und Gefährdungen für die Außenwelt waren, die versagende Staatlichkeit zu Prominenz verhelfen. Im Umkehrschluss bedeutete dies, dass nicht so sehr eine Entwicklungsproblematik infolge von Staatszerfall diskutiert wurde, sondern vielmehr entwicklungspolitische Strategien als ein mögliches Präventivinstrument, um eben fragile Staaten extern abzusichern und zu stabilisieren, eine Aufwertung erfuhren. (Nicht wenige entwicklungspolitische Akteure haben eben diese Deutung als Chance eines Prestigegewinns verstanden, nicht zuletzt angesichts der schleichenden „Entwicklungsmüdigkeit“ während der 1990er Jahre.) So stimmt es zwar, wenn Volker BOEGE, Anne BROWN, Kevin CLEMENTS und Anna NOLAN (2009: 16) feststellen, dass

„...the fragile states discourse also heavily frames the development policies and development assistance of major donor countries and multilateral donor organizations. Statebuilding today is seen by major donors as a central dimension of development assistance...”

Es bedeutet aber zugleich, dass „Staatszerfall“ und „Entwicklung“ zunächst weniger im Sinne eines Verursachungszusammenhanges gedacht wurden (etwa als eine sich aus Staatszerfall speisende Entwicklungsproblematik). Vielmehr fügte sich Entwicklungspolitik, bereits im Sinne präventiver Sicherheitspolitik, in das Portfolio möglicher Instrumente ein, um eben dem Zerfallen staatlicher Strukturen zu begegnen. Erst in einer zweiten, durchaus jüngeren Welle der Forschung ist dieser Perspektivwechsel erfolgt. Indem nunmehr verstärkt nach den Konsequenzen des Verfalls (quasi-)staatlicher oder generell öffentlicher Ordnung und fortschreitend verringerten Kapazitäten öffentlicher Institutionen für Entwicklungsdynamiken gefragt wird, verlagert sich der Interessenschwerpunkt.

Eine solche (überfällige) Endogenisierung erfolgt dabei in etwa nach folgendem Muster. Statt wie bisher exklusiv oder hauptsächlich über „globale Pandemien“ als Folgewirkungen schwacher oder abnehmender Staatlichkeit nachzudenken, rücken nunmehr die Auswirkungen einer defizitären öffentlichen Gesundheitsvorsorge auf *lokale* Entwicklungsbedingungen wieder stärker in den Blickpunkt. Statt einen Automatismus dergestalt zu unterstellen, dass mangelnde staatliche Kapazitäten zu transnationalem Gewaltexport führten, wird nun wieder stärker darauf geschaut, wie es eben um je spezifische, lokale Entstehungsbedingungen von Gewalt und deren Entwicklungsimplicationen steht. Dies bedeutet nicht, „Staatszerfall“ und „Staatsversagen“ aus den Überlegungen zu verbannen, sondern stellt vielmehr eine Rückbesinnung auf die tatsächlich zentrale Frage dar, wie sich bestimmte, zur Hebung des sozio-ökonomischen Entwicklungsniveaus unabdingbare Güter – Sicherheit, auch: Rechts- bzw. Erwartungssicherheit, Gesundheitsvorsorge usw. (vgl. dazu u.a. DEBIEL 2005: 4) – selbst unter den Bedingungen prekärer Staatlichkeit gewährleisten bzw. wieder herstellen lassen.

Die Entwicklungs„problematik“ des Staatszerfalls bestünde demgemäß darin, dass ineffiziente, fragile und kollabierende staatliche Strukturen oftmals einhergehen mit einem hohen Maß an privatisierter Gewalt (vgl. den Beitrag von HOFFMANN in diesem Band), allenfalls informellen Koordinationsmechanismen wie Korruption und Klientelismus, der Ausbreitung von Schatten- und Gewaltökonomien. Diese bergen aber nicht allein, wahrscheinlich nicht einmal primär, globale Risiken, sondern verhindern – so die zunächst aufzustellende Hypothese – systematisch, dass sich ein entwicklungsförderlicheres Klima herausbildet (DI JOHN 2010: 12). Dort, wo öffentliche Institutionen erodieren oder nie zur Entfaltung kommen (*poor state performance*, vgl. SANIN 2011, bzw. *state capability traps*, vgl. PRITCHETT et al. 2010), erfolgt zwangsläufig die Bereitstellung öffentlicher Güter allenfalls unzureichend. Die Frage ist nur, lassen sich solcherart „öffentliche Institutionen“ nur in Form von „Staaten“ denken? Und anders herum, sind es „Staaten“ allein, die entwicklungsförderliche Bedingungen schaffen können?

(2) *Staats„versagen“ in der Dritten Welt macht zunächst einmal mehr auf den grundsätzlich prekären Status von „Staatlichkeit“ in vielen Weltregionen aufmerksam.* Bereits vor über einem Jahrzehnt, und damit jenseits der oben beschriebenen Terrorismandiskussion, haben SCHLICHTE und WILKE vor allem mit Blick auf den afrikanischen Kontinent darauf hingewiesen, dass Staatlichkeit dort allenfalls eine prekäre Konsolidierung erfahren habe (2000: 361). Damit wiesen sie, einmal mehr, darauf hin, dass politische Herrschaft in weiten Teilen außerhalb der OECD-Welt in andere soziale Gefüge eingebettet und ein „Staat“ im westlichen Verständnis nicht in den Köpfen der Bevölkerung und im Habitus der maßgeblichen politischen Akteure kaum verankert ist (ebd.: 364). Zwar gäbe es staatliche Strukturen, diese existierten aber in vielfältigen Hybridkonstellationen mit anderen Formen der Herrschaftsorganisation und gesellschaftlichen Koordinierung; im Gesamturteil bedeute dies wohl, dass Staaten in der Dritten Welt „nicht autonom, nicht homogen, unitär und auch nicht kohäsiv“ seien (ebd.: 370).

Nimmt man dieses Fazit als Ausgangspunkt, um sich mit dem Phänomen „Staatszerfall“ auseinanderzusetzen, so wird es eher zu einer Frage der Interpretation, ob es sich dabei

tatsächlich um einen *Verlust* staatlicher Autorität und Steuerungsfähigkeit handelt (siehe dazu auch den Beitrag von WAGNER in diesem Band). Oder anders herum: Wenn parallele Verteilungs- und Entscheidungsstrukturen von je her existierten, die Informalisierung politischer Beziehungen ein Grundmerkmal der gesellschaftlichen Organisation von je her war, und auch die Gewaltakkumulation jenseits staatlicher Strukturen kein Novum ist, was lässt sich dann über die Viabilität von Staatlichkeit außerhalb der OECD-Welt sagen? Noch radikaler sind die Schlüsse von Christopher CLAPHAM (2000, 2002). Sollte, nach Maßgabe unserer Erfahrungen mit „Staatlichkeit“ als global vorherrschendem Modus der Herrschaftsorganisation seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, überhaupt vom Universalismus bzw. der Universalisierbarkeit der Organisationsform „Staat“ ausgegangen werden? CLAPHAM weist dabei zurecht darauf hin, dass die meisten Diskussionen solcherart Fragen gar nicht mehr stellen, sondern von der wenigstens implizit aufgestellten Grundannahme ausgehen, dass die Welt „... ought to be composed of states, and [this] suggests that where this conception is not realised, something has gone **wrong**“ (CLAPHAM 2000: 1; eigene Herv.). Dabei, so sein fundamentaler Einwand, sei „Staatlichkeit“ nicht voraussetzungslos, sondern an bestimmte Entstehungsbedingungen gebunden und nur innerhalb bestimmter Kontexte dauerhaft durchsetzungsfähig. Dies bedeute nicht, dass Staaten jenseits der entwickelten kapitalistischen Regionen Westeuropas und Nordamerikas generell nicht überlebensfähig seien; die Periode der Dekolonisierung, Unabhängigkeit und Staatenwerdung im Kontext der Regeln der Vereinten Nationen habe aber eben zu ungleiche Ergebnisse gezeitigt, um von einer umstandslosen Exportfähigkeit des Modells „Staat“ zu sprechen: „The point is not that this project did not work **anywhere**, but that it did not, and could not be expected to, work **everywhere**“ (ebd.: 4; eigene Herv.). Aus dieser Sicht stellen Staatsversagen und Staatszerfall folglich nahezu notwendige Folgeerscheinungen eines gescheiterten historischen Versuchs dar, Modi der Herrschaftsorganisation zu universalisieren.

In gewissem Sinne ist *state failure* damit die logische Konsequenz und markiert nicht das Abweichen vom normalen Weg. Die Diagnose eines Abweichens vom Normalzu-

stand verrät folglich mehr über unsere eindimensionale Gedankenwelt und als „natürlich“ wahrgenommene Phänomene in ihr. Betrachtet man das Kollabieren und Versagen staatlicher Strukturen aus dieser Perspektive, dann mögen diese Phänomene vielmehr einen komplexen und widersprüchlichen Prozess des Wandels politischer Organisationsformen anzeigen, in dem „Staatlichkeit“ nur eine temporäre, zudem exogen vorgegebene Option gewesen zu sein scheint. Mittelfristig jedenfalls scheinen die Voraussetzungen nicht gegeben, um die sozialen, ökonomischen und politischen Kosten zur Etablierung von tatsächlicher Staatlichkeit in weiten Weltregionen aufzubringen (CLAPHAM 2002: 777 ff.); und man möge diese Aussage nicht normativ – bedauernd oder paternalistisch –, sondern analytisch verstehen. Die entscheidende Frage ist dann aber, wie unter post-(quasi-)Staatlichkeitsbedingungen – oder eben auch mithilfe von Steuerungsformen jenseits ohnehin ineffektiver oder illusionärer Staatlichkeit – sozio-ökonomische Entwicklung ermöglicht werden kann (wenn man eben mit einiger Plausibilität davon ausgeht, dass der Aufbau leistungsfähiger öffentlicher Institutionen zur Erzeugung, Absicherung und Verteilung von Wohlstand allenfalls einen längerfristigen, stets prekären Prozess darstellt). Vielleicht mag man angesichts der empirischen Realität von „Staatlichkeit“ in manchen Teilen der Dritten Welt (autoritäre Regime, klientelistische Rentenstaaten usw.) auch DI JOHN beipflichten, dass das Kollabieren solcher Ordnungen und damit die Infragestellung der derzeitigen politischen Organisationsform auf soziale Transformationsdynamiken hindeuten, die nicht allein entwicklungsfeindlich sind: „[some of these] contestations have the potential to be developmental“ (2010: 16).

(3) Die Beschäftigung mit Staatsversagen in der Dritten Welt sagt einiges über unsere oft unhinterfragten normativen Kategorien und die einfach vorausgesetzte Annahme, wir lebten in Zonen „funktionierender Staatlichkeit“, aus. Wie etwa BETZ aufzeigt, operiert der Diskurs zum Staatsversagen in der Dritten Welt mit vielerlei Verzerrungen und Generalisierungen. So spreche man von kollabierenden Sicherheitssystemen in ganzen Regionen, wo es sich meistens um räumlich-zeitlich abgrenzbare Phänomene handelt; ebenso sei die Unterstellung, dass ein intaktes staatliches Gewaltmonopol sich automatisch in Sicherheitsgewährleistung für die gesamte Bevölkerung umsetze, nicht legi-

tim (BETZ 2007). Solcherart Überlegungen verdeutlichen, dass die Debatte um Staatsversagen und fragile Staatlichkeit allzu oft mit idealtypischen Vorstellungen durchsetzt ist. Diese Idealtypen stellen Konstrukte dar, ebenso wie auch der Idealtypus „funktionierender Staatlichkeit“, der die Negativfolie zum Staatsversagen bildet und für den angenommen wird, dieser existiere innerhalb der OECD-Welt.

Mithin, wie Daniel LAMBACH in seinem Beitrag in diesem Band ausführt, „sagt uns [der Staatszerfalls-Diskurs] einiges über unsere eigenen Erwartungen“ an Staatlichkeit und deren Realisierung in unserer unmittelbaren Umgebung. Doch wie verhält es sich mit funktionierender, „intakter“ Staatlichkeit jenseits der Dritten Welt? Die Außenschau könnte zur Annahme verleiten, dass es auch in der OECD-Welt erheblich knirscht. Die Staatsverschuldung der USA erreicht schwindelerregende Höhen, wird aber, aus wohlverstandenen Eigeninteresse, seitens ausländischer Gläubiger noch mitgetragen. Der Grad politischer Polarisierung im politischen System der Vereinigten Staaten und die damit einhergehend offen zu Tage tretenden Dysfunktionalitäten des politischen Prozesses (Obstruktion, legislative Blockade, Übermacht bestens ausgestatteter Partikularinteressen) wären andernorts aber schon in die Nähe von Fragmentierung und fragiler Staatlichkeit gerückt worden. Innerhalb der Europäischen Union haben nicht zuletzt Eurokrise und die umstrittenen Sparpakete, ebenso wie die Problemdiagnose, dazu geführt, dass zumindest in einigen Südländern die Kapazitäten staatlicher Organe massiv infrage gestellt worden sind. Und auch die Bundesrepublik muss etwa angesichts der Erosion seiner effektiven Besteuerung (Stichwort: Steuerflucht und der umstrittene Ankauf von CD-ROMs) über einen Verlust an staatlicher Steuerungs- und Kontrollfähigkeit nachdenken.

Nicht umsonst ist somit einer der beiden großen deutschen Sonderforschungsbereiche zum Thema „Staatlichkeit“, der SFB 597 „Staatlichkeit im Wandel“, deswegen zunächst der Veränderung von staatlicher Leistungsfähigkeit und staatlicher Gestaltungsansprüche vor allem im Norden nachgegangen. Auch hier lässt sich längst feststellen, dass Staaten durch transnationale Vergesellschaftungsprozesse überwölbt und unterwandert

werden und sich globalisierende Handlungszusammenhänge mitunter die Kontroll- und Steuerungsfähigkeit von Staaten maßgeblich beschränken. In diesem Sinne ist „Staatlichkeit“ kein empirischer Fixpunkt der Debatten, sowohl mit Blick auf die OECD-Welt wie auf die Dritte Welt, sondern ein oftmals idealtypisch definierter, der mit bestimmten Erwartungen gefüllt ist. Dennoch lassen sich verschiedene Grade von (idealtypisch gedachter) „Staatlichkeit“ unterscheiden, weswegen sich der andere der beiden großen Forschungsverbände, der SFB 700, mit Formen gesellschaftlicher Steuerung und Koordinierung in Räumen „begrenzter Staatlichkeit“, mithin also vielen Regionen der sogenannten Dritten Welt, beschäftigt.

Die grundlegende Fragestellung dabei ist, wie es um politisch-gesellschaftliche Steuerungsleistungen und Funktionserbringung auch in Gebieten bestellt ist, in denen die Herrschaftssysteme *kaum* dem Idealtypus eines mit Durchsetzungsfähigkeit, Hoheiten und Legitimität ausgestatteten Staates entsprechen (programmatisch: RISSE 2007, 2011). Es ist in diesem Sinne, dass *governance* – also die Steuerung gesellschaftlicher Sachverhalte durch kollektive Regelungsbemühungen (teilweise unter Einbeziehung staatlicher Strukturen, aber nicht reduzierbar auf diese) – insgesamt ein alternatives Forschungsprogramm darstellt, das den Schablonen „intakte Staatlichkeit“ vs. „Staatsversagen“ entgegengesetzt wird. Dass diese Perspektive anschlussfähig an die in diesem Band verhandelten Phänomene ist, wird etwa im Beitrag Karl-Dieter HOFFMANNs deutlich. Dort werden Stabilisierungsmechanismen unter die Lupe genommen, die staatszersetzende Triebkräfte (wie Kriminalität und privatisierte Gewalt) zumindest teilweise abzufedern vermögen. In diesem Sinne, auch wenn es sich weniger um intendierte Formen der Regelung handelt, wirken solcherart Stabilisierungs- und Koordinationsmechanismen als Puffer in sozialen Zusammenhängen, in denen Staatlichkeit sich niemals westlichem Muster in dem Maße annäherte, der beherrschende Organisationsmodus zu sein.

(4) Einer Vielzahl eiliger Problemdiagnosen und praktischer Lösungsvorschläge zum Trotz bleibt die Frage: Kann (und sollte) man von außen „Staaten bauen“? Gerade die

politikberatende, zumeist US-amerikanische Literatur tendiert dazu, darauf eine un-zweideutige Antwort zu geben: Ja. Aus der oben geschilderten Perspektive eines Nexus von Staatsversagen und transnationalem Terrorismus sind demzufolge zur Verhinderung staatlichen Verfalls und Zerfalls externe Stabilisierungsleistungen geboten, und zwar strategisch wie moralisch, um eben die daraus (vermeintlich) folgenden Sicherheitsbedrohungen abzuwenden (ROTBERG 2002a: 127). Diese Sicht der Dinge ist mitunter auch schon in der öffentlichen Debatte tief eingesunken. Man denke etwa daran, dass kollabierende Staatlichkeit gerade in Afrika aus europäischer Sicht vor allem unter dem Blickwinkel drohender Flüchtlingsströme und der mittlerweile zu einiger Berühmtheit gelangten Piraten am Horn von Afrika betrachtet wird. Dort, wo es allerdings um die konkrete Form der externen Abhilfe, des Intervenierens in Zonen scheiternder Staatlichkeit geht, wird es bisweilen vage, tautologisch oder widersprüchlich.

So postuliert Robert I. ROTBERG (2002b) zwar die Stärkung fragiler Staaten als zentralen Beitrag zur Prävention der genannten Sicherheitsgefährdungen, möchte aber die Zufuhr externer Mittel an Kriterien guter Regierungsführung bzw. positiver Verwendung knüpfen. Nun ist dies aber gerade die Crux an versagenden Staaten, dass diese in der Regel nicht fähig oder willens sind, genau diese Bedingungen zu erfüllen bzw. sich in den betreffenden Regionen Herrschaftsmuster herausgebildet haben, die nur selten „positive Führung“, Gemeinwohlorientierung usw. befördern. Auch mit Blick auf die immer wieder bemühten Handelserleichterungen und Auslandsinvestitionen lässt sich fragen: Ist es angesichts der Situation und des strukturellen Kontextes, auf den diese treffen, plausibel anzunehmen, dass sich diese Maßnahmen in positive Wirkungen für ganze Gesellschaften umsetzen lassen? Lässt sich auf diese Weise ein staatliches Gebilde aufbauen? Der Diskurs neigt hier, worauf LAMBACH in seinem Beitrag hinweist, bisweilen dazu, auf einer sehr generellen Ebene auswärtiges Eingreifen als funktional und hilfreich, in jedem Fall aber: notwendig zu präsentieren.

Nicht nur mit Blick auf die daraus konkret abzuleitenden Maßnahmen und Strategien der Intervention (im weitesten Sinne) von außen lässt sich hieran aber Kritik anbringen.

Hans-Joachim SPANGER (2004: 24) hat diese noch einigermaßen vorsichtig formuliert, indem er davon spricht, dass externen Interventionen systematische Grenzen gesetzt seien, „...denn dauerhaft stabile staatliche Herrschaft bedarf stabiler endogener gesellschaftlicher Wurzeln“. So sei zwar zunächst völlig einsichtig, dass gerade angesichts bürgerkriegsähnlicher Dynamiken im Angesicht vieler Staatszerfallsprozesse zunächst von extern interveniert werde, um zu pazifizieren, demilitarisieren und „substitutiv elementare staatliche Sicherheits- und Fürsorgeleistungen“ (ebd.: 25) zu erbringen. Wann aber kann davon gesprochen werden, dass ein Zustand erreicht ist, von dem ab Gesellschaften endogen, aus sich heraus, institutionelle Strukturen aufbauen und verstetigen können? Soll überhaupt der Anspruch erhoben werden, tatsächlich Staaten zu bauen, wie manche dies fordern (vgl. FUKUYAMA 2004), wo sich diese Form der Herrschaftsorganisation doch augenscheinlich gerade als wenig tragfähig erwiesen hatte (vgl. SPANGER 2002: 25)? Wie steht es um die Interessen (verschiedenartiger) externer Akteure und die Bereitschaft zum Rückzug, zumal wenn Richtung und Dynamik des eingeschlagenen Weges den externen Akteuren als „Staatenbauern“ nicht passen (vgl. WILKE 2006, vgl. auch die Überlegungen von SCHETTER/MIELKE in diesem Band)?

Dies verweist auf eine zweite Paradoxie, die sich am Beispiel der externen Intervention in Afghanistan seit 2001 aufzeigen lässt (vgl. SPANGER 2002: 25). Zwar schien das – auch militärische – Eingreifen kurzfristig zur Vermeidung einer erneuten Eskalation des Bürgerkriegs unerlässlich. Mittel- und langfristig steht es aber der Konsolidierung Afghanistans als Staat dergestalt im Wege, als gerade das über einen längeren Zeitraum erfolgende militärische Eingreifen massiven Einfluss auf lokale gesellschaftliche Dynamiken – auch jenseits einer „Pazifizierung“ besitzt (vgl. auch JACKSON 2012). Die Präferenz externer Akteure für Zwangsmaßnahmen zur Wiederherstellung von Sicherheit und Stabilität bewirkt dabei nicht zuletzt, dass sich herauskristallisierende gesellschaftliche Konstellationen weder inklusiv noch gewaltarm sind. Wie Charles T. CALL (2008: 1505) anmerkt, besteht der paradoxe Befund damit darin, dass „[a]lthough security is a sine qua non for sustained legitimacy and development, external efforts that

privilege coercive capabilities everywhere and anywhere, without regard for context, are likely to bolster abusive, predatory and illegitimate states“.

Kurzum: Bisher ergibt sich zwischen durchaus plausiblen Gründen des externen Eingreifens in Dynamiken kollabierender Staatlichkeit bzw. im Falle kompletten Staatszerfalls und der Frage nach Mittel- und Strategiewahl eine erhebliche Kluft. Diese ist nicht zuletzt auch der Frage geschuldet, mit welchem Anspruch sinnstiftenderweise (Staaten bauen oder rekonstruieren?), unter Zuhilfenahme welcher Mittel (Umfang militärischer Zwangsmaßnahmen?) und mit welcher Steuerungsambition (ab wann Endogenisierung?) von außen eingegriffen wird. Einig ist sich die Forschung bisher allein dahin gehend, dass „mehr Aufmerksamkeit auf soziale und politische Ordnungen vor Ort“ (DEBIEL/LAMBACH 2010) gelegt werden sollte; die übrigen Fragen bleiben zunächst unbeantwortet. Vielleicht ist der Einwand Brennan KRAXBERGERS (2007), so wenig praktikabel er zunächst klingen mag, dennoch überdenkenswert, dass neben den üblichen Lösungsansätzen (externe Intervention und (Wieder-)Aufbau von Staaten sowie, in abgeschwächter Form, permanentes externes Agieren in Form von Treuhänderschaft) auch zwei andere Optionen bestünden. Zum einen böte Staatenkollaps auch die Möglichkeit, über eine Restrukturierung politischer Handlungseinheiten nachzudenken, um so günstigere Startbedingungen für die Herausbildung endogener und damit viabler Herrschaftsmodelle zu schaffen. Zum anderen solle überdacht werden, ob man die Herausbildung staaten„loser“ Zonen nicht besser akzeptiere, als extern zu intervenieren (und doch zu scheitern); dies erinnert auch an das jüngst erwachte Interesse an „hybriden politischen Ordnungen“ (BOEGE et al. 2009), die – nur weil nicht in den Kategorien von Staatlichkeit zu messen – keineswegs nur in anarchische Gewaltordnungen umschlagen müssen. Aus Sicht der eingangs skizzierten Entwicklungsproblematik wäre dann die zentrale Frage, ob solcherart Hybridordnungen Formen friedlicher und entwicklungsförderlicher *Governance* herausbilden können.

4 Schluss: Beiträge zu fragiler Staatlichkeit in der Dritten Welt

Die im Folgenden versammelten Beiträge widmen sich vielen der hier angesprochenen Dilemmata und versuchen, Antworten auf die meisten der aufgeworfenen Fragen zu geben. Sie tun dies, mit Ausnahme des überblickshaft angelegten Aufsatzes von Daniel LAMBACH anhand konkreter Länderbeispiele, was unterstreicht, dass die AutorInnen von der Notwendigkeit der Betrachtung je spezifischer und konkreter Bedingungen wie Formen (vermeintlichen) staatlichen Verfalls und Wiederaufbaus überzeugt sind.

In seinem einführenden Beitrag setzt sich LAMBACH differenzierend mit den Begrifflichkeiten „fragile Staatlichkeit“, „Staatszerfall“ und insbesondere mit den politikrelevanten Debatten um die zugrundeliegenden Phänomene auseinander. Zunächst verweist er dabei auf die hinter der Debatte stehenden Staatsverständnisse, insbesondere die Funktionskataloge, die es erlauben, von funktionierender oder eben defizitärer Staatlichkeit zu sprechen. In einem zweiten Schritt diskutiert er das Ungleichgewicht zwischen den mittlerweile reichlich vorhandenen Plädoyers für die Notwendigkeit externer Stabilisierungsmaßnahmen – angesichts der besprochenen, überregionalen Konsequenzen – und der nach wie vor untererforschten Dimension der Problemdiagnose: Unter welchen Bedingungen droht Staatlichkeit zu zerfallen und zu kollabieren (und wo sollte demzufolge eine „Problemlösung“ sinnstiftender Weise ansetzen)? Einen Schwerpunkt bildet dabei auch die kritische Diskussion externen *state buildings*, das allzu oft (zu) technokratisch denn politisch verstanden wird und obendrein mit der politikpraktischen Konsequenz verbunden ist, externen Interventionismus zu legitimieren. Abschließend plädiert LAMBACH dafür, die vielen oft unbewusst mitschwingenden Annahmen und normativen Überzeugen im Diskurs um fragile Staatlichkeit zu reflektieren, anstatt das Nachdenken über die eigentlichen Phänomene einzustellen.

Karl-Dieter HOFFMANN wendet sich im Folgenden dem Fall Mexiko zu und damit einem zunächst ungewöhnlichen Kandidaten für die Betrachtung von Prozessen des Staatsversagens. Im Mittelpunkt seiner Analyse stehen transnationalisierte Kriminalität und Gewalteskalation im Zusammenhang mit Drogenschmuggel und dem *war on drugs*

in der letzten Dekade. Während sich die publizistische Aufmerksamkeit auf die Gewaltspirale, steigende Opferzahlen, Bandenrivalität und bisher eher gescheiterte Versuche der (militärischen) Eindämmung richtet, stellt der Autor seine Analyse unter den Blickwinkel, ob die resultierende Gewaltwelle eine Gefährdung der staatlichen Integrität Mexikos bedeute. Dafür beleuchtet er zunächst die Hintergründe und Verlaufsformen des mexikanischen *war on drugs*, um die spezifische, lokale Konfliktdynamik besser verstehen zu können. Er stellt fest, dass die zunehmende kriminelle Potenz der Gewaltakteure zwar aus der Ineffizienz und Schwäche staatlicher Institutionen gespeist wird, gleichzeitig aber – im Gegensatz zu anderen Konfliktherden – keine politisch-ideologischen Ziele eine Rolle spielen, der Umsturz der politischen Ordnung folglich kein intendiertes Ziel auch der Kartelle sei. Die Qualifizierung Mexikos als versagender Staat helfe dabei weniger als der Blick auf „begrenzte Staatlichkeit“ als normalem Herrschaftszustand sowie auf Stabilisierungs- und Koordinationsmechanismen jenseits des Staates, die sowohl gesellschaftliche Stabilität erklären helfen wie auch eine Ressource darstellen mögen, um weiterer Destabilisierung entgegenzuwirken.

Christian WAGNER analysiert im anschließenden Kapitel die Lage in Pakistan, ein in diesen Tagen vieldiskutierter Kandidat für drohenden staatlichen Kollaps. Die Vielzahl innenpolitischer Konfliktherde, die Schwächung des staatlichen Gewaltmonopols (gerade auch im Grenzgebiet zu Afghanistan) sowie die anhaltenden, sich zeitweise auch intensivierenden Probleme der Regierungsführung bescherten dem Land seit vielen Jahren „einen unrühmlichen Spitzenplatz in den einschlägigen Indizes“, die die Anfälligkeit für Staatszerfall bemessen. Ein solches letztendliches Scheitern des Staates Pakistan sei aber nicht unausweichlich. Um diese These zu erhärten widmet sich der Autor den drei für gewöhnlich herangezogenen Kategorien von Staatlichkeit (Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt) und erläutert, wie sich im Hinblick auf diese drei Kriterien die Lage in Pakistan darstellt. Dazu greift er jeweils auf minimalistische Konzeptionen zurück, wiederum den Punkt unterstreichend, dass idealtypische Maßstäbe den empirischen Realitäten von Staatlichkeit in der Dritten Welt kaum je standgehalten hätten. Besonderes Augenmerk legt der Autor in seiner Lageanalyse auf die Faktoren: territori-

ale Konsolidierung, ethnische und religiöse Fragmentierung, Regierungsformen und Güte der Regierungsführung. Obwohl sich in all diesen Dimensionen prekäre Zustände und zentrifugale Tendenzen ausmachen lassen, argumentiert WAGNER, lassen sich in Gestalt von Armee und Bürokratie „staatstragende“ (wenn auch keineswegs demokratisch gesinnte) Akteure, in der Islamisierung der letzten Jahre identitätsstiftende Momente ausmachen, die einem Zerfall Pakistans entgegenwirken könnten.

Conrad SCHETTER und Katja MIELKE schließlich rekonstruieren in ihrem Beitrag die externe Intervention in Afghanistan seit 2001 unter dem Blickwinkel einer von außen „erzwungenen Staatlichkeit“. Den Hintergrund ihrer Annahme bildet die Diagnose einer traditionellen Staatsferne der afghanischen Gesellschaft. Indem die Autoren sowohl das Kalkül des extern initiierten Aufbaus einer demokratischen Ordnung wie die Facetten der militärischen Intervention schildern, verdeutlichen sie die Ambition, Staatlichkeit in puncto Herrschaftsorganisation wie Sicherheitsgewährleistung von außen zu gestalten. Des Weiteren weisen sie auf die Ambivalenzen und Dysfunktionalitäten hin, die sich aus der Pluralität der externen Akteure, der von ihnen verfolgten Interessen einerseits sowie bestehenden gesellschaftlichen Ordnungsmustern (Klientelstrukturen usw.) ergeben haben. Zusammengenommen bilden diese Überlegungen Anlass zur Skepsis, inwieweit sich Staaten tatsächlich von außen, unter Zuhilfenahme der bisher üblichen Mittel, aufbauen lassen.

Literatur

- AA (AUSWÄRTIGES AMT) (2012): Fragile Staaten – eine Herausforderung für die Sicherheit. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/120919_Fragile_Staaten_node.html [05.10.2012].
- ADAM, M. (2000): Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN. Die EZ wird politischer. E+Z 10: 272-274.
- AUGUSTINUS, A. (1977): Vom Gottesstaat (De Civitate Die). EA 427. München.
- BACH, M. (Hrsg.) (2012): Der entmachtete Leviathan. Löst sich der souveräne Staat auf? Zeitschrift für Politik, Sonderband 5.

- BETZ, J. (2007): Staatlichkeit in Entwicklungsländern: Versachlichung tut Not. GIGA-Focus 2/07. Hamburg.
- BØAS, M. und K. JENNINGS (2007): 'Failed States' and 'State Failure': Threats or Opportunities? *Globalizations* 4 (4): 475-485.
- BOEGE, V., A. BROWN, K. CLEMENTS und A. NOLAN (2009): On Hybrid Political Orders and Emerging States: What is Failing – States in the Global South or Research and Politics in the West? *Berghof Handbook Dialogue* (8): 15-35.
- BROZUS, L. und T. RISSE (2009): Staatlichkeit und Governance – Regieren mit begrenzten Konzepten in Räumen begrenzter Staatlichkeit? In: BURCHARDT, H.-J. (Hrsg.): *Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik*. Frankfurt/M.: 43-68.
- BURCHARDT, H.-J. (2009): Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in den Nord-Süd-Beziehungen. In: BURCHARDT, H.-J. (Hrsg.): *Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik*. Frankfurt/M.: 9-42.
- BUSCH, A. (2006): Die Entwicklung der Debatte: Intellektuelle Vorläufer und ausgewählte Themen. In: SCHIRM, S. (Hrsg.): *Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven*. Baden-Baden: 35-54.
- CALL, C. T. (2008): The Fallacy of the 'Failed State'. *Third World Quarterly* 29 (8): 1491-1507.
- CLAPHAM, C. (2000): Failed States and Non-States in the Modern International Order. Tagungspapier („Failed States III: Globalization and the Failed State“). Florenz. http://www.comm.ucsb.edu/faculty/mstohl/failed_states/2000/papers/clapham.html.
- CLAPHAM, C. (2002): The Challenge to the State in a Globalized World. *Development and Change* 33 (5): 775-795.
- DEBIEL, T. (2005): *Dealing with Fragile States*. ZEF Discussion Paper No. 101. Bonn: Zentrum für Entwicklungsforschung.
- DEBIEL, T. und D. LAMBACH (2010): Große Ziele, kaum Erfolge. Die Niederungen der lokalen Politik sind für die Stabilisierung schwacher Staaten entscheidend. *Weltsichten* 12/10. <http://www.weltsichten.org/artikel/1222/grosse-ziele-kaum-erfolge>.
- DI JOHN, J. (2010): The Concept, Causes and Consequences of Failed States. *European Journal of Development Research* 22: 10-30.
- ERDMANN, G. (2003): Apokalyptische Trias: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall – strukturelle Probleme der Demokratie in Afrika. In: BENDEL, P., A. CROISSANT und F. W. RÜB (Hrsg.): *Demokratie und Staatlichkeit*, Opladen: 267-292.
- FOREIGN POLICY (2012): Failed States Index 2012, http://www.foreignpolicy.com/failed_states_index_2012_interactive [02.10.2012].
- FUKUYAMA, F. (2004): *Staaten bauen: Die neue Herausforderung internationaler Politik*. Berlin.
- FUKUYAMA, F. (2012): *The Origins of Political Order. From Prehuman Times to the French Revolution*. New York.

- GERSTENBERGER, H. (2009): Über Staatsgewalt in der Sub-Sahara und das Elend der Kategorien. In: BURCHARDT, H.-J. (Hrsg.): Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Neue Perspektiven auf Staat und Demokratie in der Weltpolitik. Frankfurt/M.: 103-136.
- HEGEL, G. F. W. (1986): Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse. EA 1821, Werke Band 7, hrsg. von E. MOLDENHAUER und K. M. MICHEL. Frankfurt/M.
- HILL, H. (2006): Good Governance – Konzepte und Kontexte. In: SCHUPPERT, G. F. (Hrsg.). Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden: 220-250.
- JACKSON, P. (2012): The Risks of Security-led Statebuilding. IDD-Policy Brief 01/12. University of Birmingham (UK).
- JELLINEK, G. (1959): Allgemeine Staatslehre. Darmstadt.
- JESSE, E. (2011): Renaissance des Staates? Baden-Baden.
- JOHNSON, C. (1999): The Developmental State: Odyssey of a Concept. In: WOO-CUMINGS, M. (Hrsg.): The Developmental State. Ithaca: 32-60.
- KRASNER, S. und C. PASCUAL (2005): Addressing State Failure. Foreign Affairs 84 (4): 153-163.
- KRAXBERGER, B. (2007): Failed States: Temporary Obstacles to Democratic Diffusion or Fundamental Holes in the World Political Map? Third World Quarterly 28 (6): 1055-1071.
- MENZEL, U. (1999): Jenseits des Staates oder Renaissance des Staates? Zwei kleine politische Schriften, Forschungsbericht Nr. 30. Institut für Sozialwissenschaften. Technische Universität Braunschweig. Braunschweig.
- MENZEL, U. (2000): Das Ende der einen Welt oder die weißen Flecken auf der Landkarte nehmen wieder zu. Jahrbuch Dritte Welt 2001. München: 19-31.
- MOLS, M. (2011): Der Staat in der „Dritten Welt“. KAS-Auslandsinformationen 11/11: 124-157.
- MUNO, W. (2001): Demokratie und Entwicklung. Dokumente und Materialien 29. Institut für Politikwissenschaft. Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Mainz.
- MUNO, W. (2012): Die Vermessung der Welt: Eine Analyse der Worldwide Governance Indicators der Weltbank. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 6 (1): 87-113.
- NUSCHELER, F. (2010): Weltprobleme. In: STOCKMANN, R., U. MENZEL und F. NUSCHELER: Entwicklungspolitik. Theorien – Probleme – Strategien. München: 161-350.
- PATRICK, S. (2006): Weak States and Global Threats: Fact or Fiction? The Washington Quarterly 29 (2): 27-53.
- PATRICK, S. (2011): Weak Links. Fragile States, Global Threats, and International Security. New York.
- POWELL, G., R. DALTON und K. STRØM (⁶2012): Comparative Politics Today. A Theoretical Framework. Boston.
- PRITCHETT, L., M. WOOLCOCK und M. ANDREWS (2010): Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure. CGD Working Paper 234. Washington, D. C.

- RISSE, T. (2007): Regieren in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Zur „Reisefähigkeit“ des Governance-Konzeptes. SFB 700 Working Paper No. 5. Berlin.
- RISSE, T. (Hrsg.) (2011): Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood. Ithaca.
- ROTBURG, R. I. (2002a): Failed States in a World of Terror. *Foreign Affairs* 81 (4): 127-140.
- ROTBURG, R. I. (2002b): The New Nature of Nation-State Failure. *The Washington Quarterly* 25 (3): 85-96.
- SANIN, F. G. (2011): Evaluating State Performance: A Critical View of State Failure and Fragility Indexes. *European Journal of Development Research* 23 (1): 20-43.
- SCHIRM, S. (2006): Analytischer Überblick: Stand und Perspektiven der Globalisierungsforschung. In: SCHIRM, S. (Hrsg.): *Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven*. Baden-Baden: 11-34.
- SCHLICHTER, K. und B. WILKE (2000): Der Staat und einige seiner Zeitgenossen. Zur Zukunft des Regierens in der „Dritten Welt“. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7 (2): 359-384.
- SMITH, B. C. (2007): *Good Governance and Development*. Houndsmill.
- SPANGER, H.-J. (2004): Die Wiederkehr des Staates. Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem. HSFK-Report 1/01. Frankfurt/M.
- STRANGE, S. (1996): *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge.
- WEBER, M. (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Studienausgabe.
- WEIHNACHT, P. L. (1967): *Staat. Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von den Anfängen bis ins 19. Jahrhundert*. Berlin.
- WILKE, B. (2006): Fragile Staaten. Beobachtungen der Dynamik politischer Herrschaft in Staaten Südasiens. In: Streitkräfteamt, Informations- und Medienzentrale der Bundeswehr (Hrsg.): *Reader Sicherheitspolitik: 234-240*. http://www.sfb-governance.de/teilprojekte/projekte_phase_1/projektbereich_c/c1/bw_fragilestaaten.pdf?1277899907 [1.10.2012].
- WORLD BANK (1989): *Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A long-term-perspective Study*. Washington, D. C.
- WORLD BANK (1992): *Governance and Development*. Washington, D. C.
- ZÜRN, M. (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaates*. Frankfurt/M.

Fragile Staatlichkeit: Begriffe, Theorien und politische Diskurse

Daniel Lambach

1 Einleitung

Das Thema fragiler Staatlichkeit hat – in unterschiedlichen Begrifflichkeiten – seit Anfang der 1990er Jahre eine bemerkenswerte Konjunktur erlebt. Heute ist staatliche Fragilität eine gebräuchliche Vokabel in der Fachwissenschaft, in medialen Diskursen sowie in außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Reden und Strategiepapieren. Dabei unterliegt dieser Begriff jedoch dem ständigen Risiko einer inhaltlichen Entleerung und eines Verlusts seines analytischen Mehrwerts. Damit wird der Fragilitätsbegriff für politische Instrumentalisierung zur Legitimation von Interventionen in Krisenländern besonders anfällig. Dieser Prozess ist bereits so weit fortgeschritten, dass manche Kritiker dazu raten, den Begriff komplett zu verwerfen, da er letztlich der Durchsetzung hegemonialer Interessen diene (BILGIN/MORTON 2002, JONES 2008).

Dem möchte ich entgegenhalten, dass fragile Staatlichkeit ein durchaus wertvolles Konzept darstellt, dass die Wissenschaft nicht voreilig preisgeben sollte. Ich lege in diesem Beitrag dar, mit welcher Herangehensweise und unter welchen Bedingungen eine Anwendung des Konzepts sowohl analytisch relevant als auch normativ zu rechtfertigen ist. Dazu stelle ich zunächst Grundbegriffe und Ergebnisse der einschlägigen Forschung dar, um danach die normativen und analytischen Probleme gängiger Theorien herauszuarbeiten. Ich schließe am Ende mit einem Plädoyer für die weitere Beschäftigung mit dem Thema.

2 Begriffe

Die gegenwärtige Beschäftigung mit fragiler Staatlichkeit hat ihre Wurzeln in einem Aufsatz von 1992, der erstmals die Frage stellte, was der Westen – hier speziell die USA – tun könne, um „zerfallene Staaten“ (*failed states*) zu retten (HELMAN/RATNER 1992).¹ Insbesondere in ihrer ersten Dekade befasste sich die Forschung stark mit Begrifflichkeiten – neben dem zunächst dominanten Konzept des Staatszerfalls (GROS 1996, TETZLAFF 1993) wurde u.a. von Staatskollaps (ZARTMAN 1995), dem „unterbrochenen Staat“ (SAIKAL 2000), dem „invertierten Staat“ (FORREST 1998), den *Low-Income Countries Under Stress* (WELTBANK 2002), dem „*failing state*“ (TETZLAFF 2000) sowie von „fragmentierten, unkontrolliert regierten Gebieten“ (BÜTTNER 2004) gesprochen. Inzwischen hat sich der Begriff des „fragilen Staates“ als Sammelbegriff etabliert, was auch zu einer gewissen Integration der verschiedenen Ansätze in einem gemeinsamen Forschungsfeld beigetragen hat.

Der Fragilitätsbegriff bot gegenüber den Alternativen gleich mehrere Vorteile. Erstens ist damit eindeutig ein *Zustand* beschrieben, während beim Begriff des Staatszerfalls immer der Gedanke an einen *Prozess* der Verschlechterung mitschwang. Zweitens ist „Fragilität“ politisch unverfänglicher als Bezeichnungen wie „Schwäche“, „Versagen“ oder „Kollaps“, die alle das Defizitäre an der Staatlichkeit stärker betonen; gleichzeitig kann man aus dem neutral klingenden Begriff der Fragilität weniger eine Schuldzuweisung herauslesen, wer denn für diesen Zustand verantwortlich zu machen ist.

Im aktuellen Sprachgebrauch wird mit fragiler Staatlichkeit eine breite Spanne von Beispielen institutionellen Versagens beschrieben (vgl. Abb. 1). Dazu gehören die zwar schwachen, aber zumindest noch teilweise funktionsfähigen Staaten ebenso wie die krisengeschüttelten, zerfallenden Staaten. Am Ende des Kontinuums von Staatlichkeit

¹ Es gab in der Vergleichenden Politikwissenschaft, insbesondere in der Politischen Entwicklungsforschung, bereits seit den 1960er Jahren Arbeiten, die die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen thematisierten (z.B. HUNTINGTON 1969, MYRDAL 1968, NORDLINGER 1987, MIGDAL 1988). Die neuere Fragilitätsforschung rezipiert diese früheren Ansätze jedoch nur ungenügend, zumal sie in einer anderen Subdisziplin der Politikwissenschaft, nämlich den Internationalen Beziehungen, beheimatet ist.

stehen die zerfallenen oder kollabierten Staaten, in denen die staatlichen Institutionen nahezu jede produktive Arbeit eingestellt haben.

Abb. 1: Das Kontinuum von Staatlichkeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein derartiges Kontinuum braucht einen Referenzpunkt, an dem es aufgehängt werden kann. Am positiven Ende sind dies Idealtypen des modernen Staates, an denen sich sowohl die konsolidierten als auch die fragilen Staaten messen lassen. Ein Idealtyp ist nach Max WEBER ein Grenzbegriff – ein gedankliches Konstrukt mit Eigenschaften, die für einen Gegenstand paradigmatisch sind (WEBER 1968: 190). Idealtypen werden insbesondere zur Definition von Dingen und ihrer trennscharfen Unterscheidung von anderen Begriffen verwendet. Dass reale Ausdrücke eines idealtypischen Gegenstands immer in mehr oder weniger großem Maße von diesem abweichen, ist dabei kein Problem, sondern in der Logik des Idealtyps bereits immanent. Daher weisen letztlich alle realen Staaten – selbst die konsolidierten Staatswesen des globalen Nordens – Defizite im Vergleich zum Idealtyp auf. Die interessante Frage ist daher nicht, *ob* Defizite auftreten, sondern in welchen Punkten und in welchem Ausmaß diese zu finden sind.

In der Forschung zu fragiler Staatlichkeit werden zwei verschiedene Idealtypen verwendet, die man ideengeschichtlich – etwas vereinfacht – den Vordenkern Max Weber und John Locke zuordnen kann (hier folge ich der Argumentation von ERIKSEN 2010). Weber definierte den Staat über die Instrumente und Eigenschaften von Herrschaft: „Es ist nicht möglich, einen politischen Verband – auch nicht: den ‚Staat‘ – durch Angaben des Zweckes seines Verbandshandelns zu definieren. Von der Nahrungsfürsorge bis zur Kunstprotektion hat es keinen Zweck gegeben, den politische

Verbände nicht gelegentlich, von der persönlichen Sicherheitsgarantie bis zur Rechtsprechung keinen, den alle politischen Verbände verfolgt hätten“ (WEBER 1972: 31). Der idealtypische Staat Webers zeichnet sich dadurch aus, dass er ein legitimes Monopol über die Gewaltmittel besitzt, mit dem er Anordnungen seiner Leitung sowie seines Verwaltungsstabs innerhalb eines bestimmten Territoriums durchsetzt.

Demgegenüber wird in einem liberalen, auf Locke aufbauenden Ansatz der Staat über genau diese Funktionen, Ziele und Leistungen definiert, die Weber als Definitionsmerkmal kategorisch ablehnte. Danach sollen Staaten bestimmte öffentliche Güter bereitstellen, wie zum Beispiel die öffentliche Sicherheit, den Schutz von Eigentumsrechten, die Rechtsaufsicht sowie weitere Aufgaben übernehmen, die über Märkte nicht oder nur sehr ineffizient erledigt werden können. Je nach Sichtweise umfasst dies auch gewisse Wohlfahrtsleistungen wie soziale Absicherung, Gesundheits- oder Bildungsangebote sowie demokratische Partizipations- und Gestaltungsmöglichkeiten.

Stein S. ERIKSEN (2010) weist zu Recht darauf hin, dass die Lockesche Perspektive mehrere analytische Probleme aufweist. Erstens bezieht sie eine normative Position darüber, welche Aufgaben ein Staat übernehmen *sollte*. Dies führt zweitens dazu, dass sie als Definition nur auf einen bestimmten Sonderfall des Staates, nämlich den modernen Wohlfahrtsstaat in einer Industriegesellschaft anwendbar ist. Daraus ergibt sich drittens, dass der Lockesche Idealtyp noch weiter von der Realität von Staatlichkeit im globalen Süden entfernt ist als das bereits sehr anspruchsvolle Konzept von Weber. Viertens werden dadurch Staaten als defizitär bzw. fragil eingeordnet, die bestimmte Aufgabenbereiche *bewusst* nicht erfüllen, zum Beispiel im Bereich öffentlicher Wohlfahrt. Nicht zuletzt enthalten derartige Ansätze oft einen starken Demokratie-*bias*, indem sie Rechtsstaatlichkeit und Partizipation zu den Definitionselementen eines Staates zählen, obwohl es auch durchaus funktionsfähige Staaten mit autoritären Regierungen gibt (BETHKE 2011).

Auch der Webersche Ansatz hat seine Schwächen, die insbesondere im unklaren Stellenwert von Legitimität in seinem Staatskonzept liegen. Legitimität ist ein schillernder Begriff, innerhalb dessen es Abstufungen gibt und der zudem kaum empirisch messbar ist. Insofern ist es problematisch, die Definition des Staates an die Legitimität seiner Gewaltkontrolle zu binden (LAMBACH 2008: 18-42). WEBER selbst vertritt hier keine einheitliche Position: Zwar ist Legitimität im Monopol des „legitimen physischen Zwangs“ (WEBER 1972: 30) durchaus Teil des Staates, jedoch weist ihr WEBER im weiteren Zusammenhang eher die Funktion eines Erfolgskriteriums zu. ANTER (1996: 44, 64) fasst Webers Position hierzu wie folgt zusammen: Legitime Herrschaft brauche Gewalt, um sich durchzusetzen, und Gewalt brauche Legitimität, um als gültig anerkannt zu werden. Eine dauerhafte Herrschaft sei ohne Legitimitätsgrundlage letztlich unmöglich und die Legitimität einer Herrschaft beeinflusse deren Erfolgchancen entscheidend. Somit lässt sich das Hauptproblem eines Weberschen Idealtyps dadurch beheben, dass man Legitimität aus der Definition des Staates entfernt, um sie als unabhängige Variable analysieren zu können. Damit bleibt ein Staatsbegriff über, der sich auf relativ konkrete und gut beobachtbare Elemente konzentriert: das Territorium, die Leitung, den Verwaltungsstab sowie die herrschaftlichen Anordnungen.

Die Tatsache, dass von verschiedenen AutorInnen unterschiedliche Staatskonzepte verwendet werden, wird nur selten offen diskutiert, geschweige denn problematisiert (ERIKSEN 2010 ist eine seltene Ausnahme). Dies ist umso bedauerlicher, als daraus unterschiedliche Sichtweisen entstehen, anhand welcher Kriterien fragile Staatlichkeit gemessen werden sollte. In meiner eigenen Arbeit folge ich einem leicht modifizierten institutionalistischen Staatskonzept, das auf Webers Staatsbegriff aufbaut. Ich konzentriere mich dabei auf Staatskollaps, also auf die – zum Glück seltenen – Extremfälle fragiler Staatlichkeit. Staatlichkeit definiere ich idealtypisch über die Fähigkeit eines Staatswesens, Monopole in den Bereichen a) Gewaltkontrolle, b) Steuererhebung und c) Rechtsetzung zu etablieren und aufrechtzuerhalten. Staaten kollabieren demnach, wenn sie in diesen drei Bereichen keine oder nur noch sehr geringe Kapazitäten aufweisen (LAMBACH 2008: 54-56). Als Indikatoren verwende ich

dafür a) das Ausmaß territorialer Kontrolle sowie die staatliche Kontrolle der Gewaltmittel, b) die Fähigkeit zur Steuereinzahlung und c) die Effektivität staatlicher Verwaltung sowie das Vorhandensein multipler Rechtssysteme (Rechtspluralismus, vgl. VON BENDA-BECKMANN 1994).

Als Beispiel für einen Lockeschen Ansatz verweise ich auf die im deutschsprachigen Raum sehr einflussreiche Arbeit von Ulrich SCHNECKENER (2006, vgl. auch ZARTMAN 1995, ROTBERG 2004). Dieser definiert fragile Staatlichkeit als den Verlust staatlicher Steuerungsfähigkeit in den Bereichen a) Sicherheit, b) Wohlfahrt sowie c) Rechtstaatlichkeit und Legitimität. Zu den wichtigsten Indikatoren SCHNECKENERS gehören a) die staatliche Kontrolle der Gewaltmittel, b) die Bereitstellung von Gesundheits- und Bildungsinfrastruktur und c) Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Partizipation in der politischen Entscheidungsfindung.

Während ein Weberscher Ansatz also auf die *Funktionsfähigkeit* staatlicher Institutionen verweist, schauen Lockesche Konzepte eher auf die *Ergebnisse* staatlichen Handelns. Trotz der schon erwähnten theoretischen Probleme, die die Verwendung unterschiedlicher Idealtypen erzeugt, sind die praktischen Konsequenzen für die Einordnung einzelner Staaten nicht allzu groß: Beide Ansätze kommen in der Regel zu gut vergleichbaren Ergebnissen, da die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen und die Qualität ihres *policy-output* natürlich eng miteinander korrelieren.

3 Theorien

Es gibt bislang keine umfassende, befriedigende Theorie von fragiler Staatlichkeit – dafür ist das Forschungsfeld auch noch zu jung. Außerdem stehen der Entwicklung einer solchen Theorie die Komplexität und Multikausalität des Gegenstands sowie die schon erwähnte Uneinigkeit in der genauen Definition des staatlichen Idealtyps entgegen. Den aktuellen Stand der Forschung kann man daher nur in Einzelaspekten darstellen.

Ich habe im vorigen Abschnitt bereits erwähnt, dass sich viele der frühen Arbeiten zum Thema mit der Definition und Abgrenzung von Begriffen befasst haben. Ein weiterer wichtiger Literaturstrang diskutiert die Auswirkungen fragiler Staatlichkeit. Viele Beiträge nehmen auch eine „Problemlösungsperspektive“ ein, die Handlungsoptionen für externe Akteure zu identifizieren versuchte. Nicht zuletzt gibt es kritische, eher diskursorientierte Beiträge, die die politischen Konnotationen des Fragilitätskonzepts problematisierten (siehe dazu den nächsten Abschnitt). Demgegenüber gibt es relativ wenig gesichertes Wissen über die Ursachen von fragiler Staatlichkeit. Dennoch werde ich auch darauf noch zu sprechen kommen.

Die Folgen von fragiler Staatlichkeit und Staatszerfall hingegen wurden schon auf verschiedenen Dimensionen untersucht. Auf internationaler und globaler Ebene stand insbesondere die Frage im Vordergrund, ob fragile Staaten als Operations- oder Heimatbasis für transnationale terroristische Gruppen dienen. Auf den ersten Blick scheinen fragile Staaten günstige Bedingungen für die Aktivitäten von Terroristen zu bieten, denn die mangelnde staatliche Kontrolle öffnet Räume, in denen sich diese Gruppen frei entfalten können. Allerdings konnten quantitative Ansätze keine allgemeine Korrelation zwischen Fragilität und Terrorismus feststellen (NEWMAN 2007, SIMONS/TUCKER 2007).

Dafür lassen sich mehrere Erklärungen ins Feld führen. Erstens werden nicht alle Tätigkeiten terroristischer Gruppen durch fragile Staatlichkeit einfacher gemacht. Zum Beispiel benötigen sie eine gewisse Infrastruktur für ihre Kommunikation, ihre Logistik, ihre Finanztransaktionen und ihre Planung. Zweitens verändert es die strategische Logik von Terroristen, wenn sie Basen in „gewaltoffenen Räumen“ (ELWERT 1997) unterhalten, da sie nun auch territoriale Kontrolle ausüben müssen. Drittens müssen sich diese Gruppen auch verstärkt in die lokale Politik einbringen, um ihre eigene Sicherheit zu garantieren und ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten.

Aber auch wenn es keinen allgemeinen Zusammenhang zwischen Fragilität und Terrorismus gibt, können fragile Staaten unter bestimmten Bedingungen eine günstige Umgebung für terroristische Aktivitäten darstellen. So stellt James A. PIAZZA (2007)

fest, dass es in 19 Staaten des Nahen und Mittleren Ostens durchaus einen Zusammenhang zwischen Perioden politischer Instabilität und terroristischer Aktivität gab. Darüber hinaus haben Rem KORTEWEG und David EHRHARDT (2006) Faktoren identifiziert, die einen Raum, in dem die Regierung nur wenig Kontrolle ausübt, attraktiv für Terroristen machen, so zum Beispiel das Vorhandensein verbündeter ethnischer oder religiöser Gruppen, eine Vorgeschichte gewaltsamer Konflikte, eine schwer zugängliche Geographie oder besondere ökonomische Anreize. Insgesamt gibt es jedoch keinen Konsens zu dieser Frage, da die Wahrnehmung des Problems stark durch Sonderfälle wie Afghanistan oder Jemen beeinflusst wird. Eine klarere Trennung zwischen transnational und national agierenden terroristischen Gruppen oder eine Desaggregation der genauen Aktivitäten von Terroristen wären aber interessante Optionen zur Weiterentwicklung der Forschungsagenda.

Etwas weniger Aufmerksamkeit haben die regionalen Auswirkungen von Staatszerfall erhalten, obwohl diese sowohl qualitativ als auch quantitativ wesentlich umfassender sind als dessen globale Folgen. Fragile Staatlichkeit fördert die Herausbildung regionaler Schattenökonomien und die Vernetzung von Gewaltakteuren. Mit zunehmendem Verfall des Staates setzen Flüchtlingsströme ein; kommt es zu einem Gewaltkonflikt, bezieht dieser oft auch Regierungen und Milizen aus Nachbarländern mit ein. So kann der Verfall eines Staates auch zur Schwächung seiner unmittelbaren Nachbarländer führen. Im Extremfall entstehen so regionale „Fragilitäts-Cluster“, wie zum Beispiel in Teilen Westafrikas in den 1990er Jahren (LAMBACH 2008).

Auf nationaler Ebene stehen insbesondere die Folgen fragiler Staatlichkeit für Frieden und Entwicklung im Zentrum des Interesses. Mehrere Arbeiten untersuchen, unter welchen Bedingungen es in fragilen Staaten zum Ausbruch von gewaltsamen Konflikten und Bürgerkriegen kommt (BUSSMANN 2009, JACKSON 2001). Der enge Zusammenhang ist hier wenig verwunderlich, zumal er bereits in der Definition von fragiler Staatlichkeit angelegt ist, ganz gleich ob diese auf die Institutionen der Gewaltkontrolle (Weber) oder auf die Erfüllung der staatlichen Sicherheitsfunktion (Locke) verweist. Insbesondere in schwerwiegenden Fällen ist das Auftreten von Gewaltkonflikten sowohl Ursache staatlicher Fragilität als auch deren Resultat

(LAMBACH 2009). Auch der Schutz der Menschenrechte leidet, wenn staatliche Institutionen ihre Handlungsfähigkeit einbüßen (ENGLEHART 2009, LAMBACH/TSCHAMPA 2007)

Gleichzeitig ist fragile Staatlichkeit ein ernstes Hindernis für wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Lisa CHAUVET und Paul COLLIER (2004) errechnen, dass *Low-Income-Countries Under Stress* (LICUS), der in der Weltbank gebräuchliche Begriff für fragile Staaten, selbst in Friedenszeiten ein im Schnitt um 2,3 Prozentpunkte niedrigeres Wirtschaftswachstum aufweisen als andere arme Länder. Da durch die häufiger auftretenden Gewaltkonflikte in fragilen Staaten deren Wachstum zusätzlich beeinträchtigt wird, verringern sich die Chancen für LICUS eklatant, sich durch nachhaltiges Wachstum aus dieser Situation zu befreien. Dementsprechend sind die Millennium-Entwicklungsziele der Vereinten Nationen für viele fragile Staaten *de facto* unerreichbar. Nach Angaben des Department for International Development der britischen Regierung ist die Kindersterblichkeit in fragilen Staaten zweimal so hoch wie in anderen *Low-Income Countries*, die Müttersterblichkeit sogar dreimal so hoch (DFID 2005: 9).

Nachdem die lokale Ebene lange übersehen worden war, haben in den letzten Jahren insbesondere Anthropologen und Länderexperten damit begonnen, die Auswirkungen fragiler Staatlichkeit auf die menschliche Sicherheit zu thematisieren. Beispielsweise liefert Theodore TREFON (2004) eine anschauliche Beschreibung der Überlebensstrategien einfacher Bürger in Kinshasa, der Hauptstadt der Demokratischen Republik Kongo. Auch zur Lebenssituation in Somalia gibt es eine Vielzahl von Forschungsberichten. Besondere Aufmerksamkeit erfährt hier die Region Somaliland im Nordwesten des Landes, wo es der Bevölkerung und Eliten der lokalen Clans gelungen ist, proto-staatliche Autoritäten aufzubauen, die für ein relativ hohes Maß an Sicherheit und öffentlicher Ordnung sorgen (DEBIEL et al. 2009). In diesen und anderen Beiträgen (z.B. ANDERSEN et al. 2007) wird deutlich, dass fragile Staatlichkeit für die betroffenen Bevölkerungen zwar deutliche Härten mit sich bringt, dass diese aber sehr erfinderisch sein kann, wenn es darum geht, ihre Überlebensgrundlagen zu sichern.

Das zweite große Themengebiet in der einschlägigen Literatur widmet sich der Frage, was externe Akteure – was in diesem Zusammenhang in der Regel Agenturen westlicher Industrienationen meint – tun können, um Fragilität zu bekämpfen oder um dessen nachteilige Auswirkungen einzuhegen. Hier steht die sicherheitspolitische Behandlung fragiler Staaten schon seit den Anfängen des Forschungsfelds im Zentrum des Interesses (vgl. HELMAN/RATNER 1992, KRASNER/PASCUAL 2005, SPANGER 2002). Dazu gehört vor allem die Frage, wann und mit welchen Mitteln Interventionen in fragilen Staaten unternommen werden können und dürfen (z.B. EHRHART 2004, MAIR 2004, SPANGER 2005). Zu diesem Punkt werden auch völkerrechtliche Überlegungen angestellt, inwiefern das Auftreten von Staatszerfall zu einer Neudefinition staatlicher Souveränität führen müsse und unter welchen Umständen ein externes Eingreifen legal sei (z.B. KREIJEN 2004, GEISS 2005).

Seit etwa einem Jahrzehnt befassen sich auch Entwicklungsforschung und -politik mit dem Thema Fragilität. Hier wird in erster Linie nach Strategien gefahndet, wie Entwicklungszusammenarbeit unter Bedingungen fragiler Staatlichkeit effektiv betrieben werden kann (einen Überblick über die Literatur bieten DEBIEL et al. 2007). Nicht zuletzt aufgrund der Nachfrage aus der politischen Praxis nach Lösungsoptionen hat die einschlägige Forschung einen explizit politikberatenden, problemlösenden Einschlag, der teils bis zur Ausarbeitung konkreter Politikvorschläge und Reformempfehlungen verfolgt wird. Dies ist aus wissenschaftlicher Perspektive nicht unproblematisch, da in derartigen Beiträgen die Rolle externer Akteure in der Schaffung und Aufrechterhaltung staatlicher Fragilität ausgeblendet wird. So stellt gerade die für die Industriestaaten durchaus nützliche Abhängigkeit der Entwicklungsländer von Rohstoffexporten eine strukturelle Bedrohung für deren Stabilität dar, weil dies die Entstehung von Rentenökonomien fördert und die Volkswirtschaft gegenüber Preisschocks verwundbar macht.

An der Schnittstelle von Sicherheits- und Entwicklungspolitik ist das Konzept des *State-building* als Bearbeitungsstrategie zur Überwindung fragiler Staatlichkeit wiederentdeckt worden, das auf den Aufbau und die Stärkung staatlicher Institutionen zur Absicherung des Friedens und zur Eröffnung von Entwicklungschancen abzielt.

Ursprünglich war dieser Begriff benutzt worden, um Prozesse der Staatsbildung im neuzeitlichen Europa zu beschreiben. In den 1950er und 1960er Jahren wandten Modernisierungstheoretiker dieses Konzept auf die postkolonialen Staaten Asiens und Afrikas an und erwarteten, dass diese in kurzer Zeit einen Prozess der Staats- und der Nationenbildung nach europäischem Vorbild durchlaufen würden. Als sich diese Hoffnung jedoch in vielen der neuen Staaten nicht erfüllte, geriet das Konzept vorübergehend in Vergessenheit.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die die internationale Gemeinschaft in Ländern wie Somalia, Kambodscha, Bosnien-Herzegowina und Afghanistan in den letzten zwei Jahrzehnten gesammelt hat, wurde die Funktionsfähigkeit staatlicher Institutionen als eine zentrale Bedingung für den erfolgreichen und nachhaltigen Wiederaufbau dieser Krisenländer identifiziert. Das neue Konzept des *State-building* hat jedoch nur geringe Gemeinsamkeiten mit seinen Vorläufern. Während frühere Ansätze davon ausgingen, dass Staatsbildung ein quasi natürlicher Prozess sei, der mit dem Abzug der Kolonialmächte in Gang käme, wird heute ein externes Eingreifen nahezu vorausgesetzt. Zwar streiten sich die Theoretiker noch darum, ob man von außen tatsächlich „Staaten bauen“ oder lediglich endogene Staatsbildungsprozesse unterstützen kann, dennoch wird externen Akteuren eine sehr hohe Bedeutung für *State-building* zugeschrieben.

Diese Herangehensweise ist für intervenierende Regierungen sehr interessant, da sie die Möglichkeit eröffnet, entwicklungspolitische, sicherheitspolitische und krisenpräventive Anstrengungen auf ein gemeinsames Ziel zu bündeln. Die Fachexpertinnen und -experten sind sich darüber auch im Prinzip einig, jedoch konnte dieses Potenzial in der Praxis bislang kaum erschlossen werden. In Nachkriegsländern, wo sich die internationale Gemeinschaft am stärksten engagiert, erhält die Stärkung staatlicher Institutionen oft eine geringere Priorität als die zügige Organisation von Wahlen, die Liberalisierung der Wirtschaft oder die Bekämpfung von Terroristen. *State-building* scheitert oft auch an einer zu ambitionierten Reformagenda. Selbst unter günstigen Umständen sind die hoch gesteckten Ziele für externe Akteure und ihre lokalen Verbündeten schlicht nicht zu erreichen. Marina OTTAWAY legt den Finger in die

Wunde: „The model chosen by the international community is a short-cut to the Weberian state, an attempt to develop such an entity quickly and without the long, conflictual and often brutal evolution that historically underlies the formation of states“ (OTTAWAY 2002: 1004). Ganz offensichtlich haben sich die aktuellen *State-building*-Strategen noch nicht vom optimistischen Glauben der Modernisierungstheorie an die Machbarkeit des *social engineering*, also der Umgestaltung einer Gesellschaft von oben herab (vgl. hierzu SCOTT 1998), gelöst.

State-building-Maßnahmen werden oft auch sehr technokratisch angegangen, wodurch ihre in höchstem Maße politische Natur unterschätzt wird. Politische Organisationsmodelle lassen sich nicht ohne Weiteres von einem Land ins andere transplantieren. Vielmehr beruhen Organisationen immer auf einem gesellschaftlichen Fundament von sozialen Institutionen, informellen Praktiken und kulturellen Codes und Symbolen (FUKUYAMA 2004). Daher sollte besondere Aufmerksamkeit dem Problem geschenkt werden, wie staatliche Institutionen in der Gesellschaft verankert werden können, was Tobias DEBIEL und Daniel LAMBACH (2007) als „embedded state-building“ bezeichnen. Reformen müssen auf lokale Interessen folgen und mit lokalen Strukturen abgestimmt sein. Eine nachhaltige Staatsbildung ist nur dort möglich, wo formelle und informelle Institutionen kongruent sind und wo kein Konflikt zwischen externen und internen Interessen besteht. Dies erfordert letztlich eine demütigere Haltung externer Interventen: Der zielgerichtete „Bau“ eines Staates ist schlicht nicht möglich. Vielmehr sollten sie versuchen, endogene Prozesse der Staatsbildung zu finden, die sie dann auf geeignete Weise unterstützen.

Während also über die Auswirkungen und die Bearbeitungsmöglichkeiten fragiler Staatlichkeit bereits viel geschrieben worden ist, hat die Ursachenforschung bislang nur relativ wenig Aufmerksamkeit erhalten. Die qualitative Ursachenforschung ist oft sehr fallbezogen, während quantitative Beiträge dagegen Schwächen im theoretischen und konzeptionellen Bereich haben. Daher existiert eine große Zahl theoretisch hergeleiteter Annahmen und Hypothesen über die Ursachen von Staatszerfall, die bislang kaum systematisch untersucht worden ist. Zu den dabei diskutierten Risikofaktoren gehören:

- Politische Faktoren wie Neopatrimonialismus, Klientelismus und schlechte Regierungsführung;
- Wirtschaftliche Faktoren wie Rentenökonomien, der Ressourcenfluch oder die Abhängigkeit von den Weltmärkten;
- Sozialstrukturelle und kulturelle Faktoren wie ein mangelndes Zusammengehörigkeitsgefühl in der Gesellschaft sowie Konflikte zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Autoritäten; sowie
- Internationale und regionale Faktoren wie die Globalisierung, nachlassende Entwicklungshilfe sowie Diffusions- und Ansteckungsprozess.

Bislang gibt es eine systematische, quantitative Untersuchung dieser Faktoren nur in Ansätzen (CARMENT et al 2008, IQBAL/STARR 2007), da es schlicht an belastbaren Daten zur Messung von Fragilität mangelt. Diese Lücke zu füllen versuchen gleich mehrere Projekte: der *Failed States Index* (FSI) (z.B. FUND FOR PEACE 2005), der *Index of State Fragility* (ISF) (CARMENT et al. 2006), der *State Fragility Index* (SFI) (MARSHALL/COLE 2008) sowie der *Index of State Weakness* (ISW) (RICE/PATRICK 2008). Der FSI und der ISF haben einen expliziten Frühwarnanspruch, weshalb sie eine sehr breite Definition von fragiler Staatlichkeit verwenden, doch auch die anderen Indizes stellen das Ziel der Politikberatung in den Vordergrund. Bei den meisten Indizes liegen die Daten nur für wenige Jahrgänge vor (ab 2005 oder später), was den Nutzwert für die Ursachenforschung noch erheblich einschränkt. Diese Indizes sind jedoch auch inhaltlich problematisch, da sie alle einen viel zu breiten Fragilitätsbegriff anlegen, der sie oft dazu bringt, eher allgemeine Symptome sozio-politischer Krisen anstelle von fragiler Staatlichkeit im eigentliche Sinne zu messen (BETHKE 2011).

Überdies zeigt die einschlägige qualitative Forschung, dass es unterschiedliche Verlaufsformen von Staatszerfall geben kann, dass sich also die Ursachenstrukturen von Fall zu Fall deutlich unterscheiden können. Bislang konnten zwei Modelle von Staatskollapsen unterschieden werden, das „Privatisierungsmodell“ und das „Fragmentierungsmodell“. Im Privatisierungsmodell (ENGLEHART 2007) werden staatliche Institutionen systematisch und gezielt durch das Regime geschwächt.

Entscheidungskompetenzen und Ressourcen werden schrittweise aus dem formellen Staatsapparat in parallele Schattennetzwerke verlagert. Die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern wird reduziert, um von den Bürgern einen höheren Preis für diese Leistungen verlangen zu können. Gleichzeitig wird die Fassade formeller Staatlichkeit aufrechterhalten, da diese notwendig ist, um weiterhin Zugang zu internationalen Märkten und Hilfsleistungen zu erhalten. Im Fragmentierungsmodell (LAMBACH 2009b) zerfällt der Staat als Resultat einer gewaltsamen Eskalation von Machtkämpfen, die zu einem langwierigen Konflikt führen, den keine Seite für sich entscheiden kann. Wenn ein politisches System extrem polarisiert ist, die Gesellschaft stark militarisiert ist und die Machtverhältnisse zwischen den Parteien aber relativ ausgeglichen sind, dann sind die Vorbedingungen für einen Zerfall des Staates gegeben, wie es zum Beispiel 1975 im Libanon geschehen ist.

4 Politische Diskurse

Fragile Staaten wären höchstwahrscheinlich ein Nischenthema geblieben, hätte es die Terroranschläge des 11. September 2001 nicht gegeben. Davor war fragile Staatlichkeit in erster Linie ein entwicklungspolitisches oder humanitäres Problem – auch wenn von Beginn an darauf verwiesen wurde, dass die Folgen von Staatszerfall zum Beispiel durch Flüchtlingsströme oder Verbreitung von Kleinwaffen die Interessen von Industrienationen berühren könnten (HELMAN/RATNER 1992). Der 11. September sorgte dafür, dass fragile Staaten nicht mehr nur als Bedrohung westlicher *Interessen*, sondern westlicher *Sicherheit* wahrgenommen wurden (LAMBACH 2004). Aufgrund des Fallbeispiels Afghanistan wurden fragile Staaten pauschal als potenzielle Operationsbasen terroristischer Gruppen angesehen. Seither spielen fragile Staaten eine wichtige und nicht unproblematische Rolle in Diskursen über entwicklungs- und sicherheitspolitische Interventionen.

In diesem Abschnitt werde ich auf diese beiden Phasen nacheinander eingehen, um zu zeigen, dass politische und wissenschaftliche Diskurse zum Thema fragile Staatlichkeit eng mit einander verbunden sind. So zeichnete sich die erste Dekade der Forschung,

wiewohl der Fragilitätsbegriff damals politisch viel weniger aufgeladen war, interessanterweise dadurch aus, dass Akteure aus der Praxis eine zentrale Rolle in der Etablierung des Themas als Forschungsgegenstand spielten. Das klassische Bild der Interaktion von Wissenschaft und Praxis, wonach die Wissenschaft Wissen erzeugt und damit die Praxis in der Problemdefinition und der Erarbeitung von Lösungsstrategien berät, wurde hier auf den Kopf gestellt.

Viele der ersten Beiträge zum Thema wurden von (ehemaligen) Praktikern aus der Diplomatie, dem Militär und der Zivilgesellschaft verfasst (z.B. HELMAN/RATNER 1992, DEARTH 1996, TÜRK 1995, DORFF 1996, BAKER/AUSINK 1996, NORTON/MISKEL 1997). Dies führte u.a. dazu, dass einschlägige Vorarbeiten aus der Vergleichenden Politikwissenschaft und der Afrika-Forschung, die sich mit dem „schwachen Staat“ befasst und dabei wichtige Ergebnisse der Staatszerfallforschung vorgenommen hatten (z.B. HUNTINGTON 1969, MIGDAL 1988, CALLAGHY 1984, NORDLINGER 1987), kaum rezipiert wurden.² Entsprechende Artikel wurden oft nicht in wissenschaftlichen Fachzeitschriften veröffentlicht, sondern in Publikationen, die sich eher an PraktikerInnen wandten, zum Beispiel *Foreign Policy* (HELMAN/RATNER 1992), das *Defense Intelligence Journal* (DEARTH 1996), *Parameters* (DORFF 1996, BAKER/AUSINK 1996) oder der *Naval War College Review* (NORTON/MISKEL 1997, WOODWARD 1999). Nicht zuletzt spielten politische Institutionen auch eine wichtige Rolle durch die finanzielle Unterstützung entsprechender Forschungsprojekte. An erster Stelle ist hier die von der CIA ins Leben gerufene *State Failure Task Force* (seit 2003 *Political Instability Task Force*, vgl. ESTY et al. 1995) zu nennen. Weiterhin wurde eine sehr einflussreiche Reihe von Fachkonferenzen an der Purdue University zwischen 1998 und 2001 vom Army War College mitfinanziert.

Wir haben es hier also mit einem Fall zu tun, in dem die *politische* Problemdefinition am Anfang des Forschungsprozesses stand. Über verschiedene Kanäle wurde dieses Problembewusstsein in die Politikwissenschaft hineingetragen und dort interessiert

² Unabhängig vom amerikanischen Wissenschaftsdiskurs entwickelte sich in Deutschland eine parallele Staatszerfallforschung, die an diese früheren Traditionen anknüpfte (z.B. TETZLAFF 1992, 1993, MOLT 1995).

aufgenommen. Man kann diesen Prozess nur im Kontext der früheren bis mittleren 1990er Jahre verstehen. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war eine Reihe von Bürgerkriegen ausgebrochen bzw. blutig eskaliert und die internationale Gemeinschaft war über die Vereinten Nationen, deren Sicherheitsrat endlich nicht mehr durch ideologische Gegensätze blockiert war, relativ plötzlich mit der Aufgabe konfrontiert worden, diese Konflikte einzudämmen. Dabei traf sie in Kambodscha, Angola, Somalia und andernorts auf Schwierigkeiten, mit denen sie nicht gerechnet hatte und die für PraktikerInnen wie WissenschaftlerInnen erklärungsbedürftig waren. Das Konzept des Staatszerfalls bot eine zusätzliche Erklärung jenseits der damals (zu) oft anzutreffenden Meinung, es handele sich dabei um strukturelle ethnische Konflikte, die nun – befreit vom Druck des Ost-West-Konflikts – gewaltsam ausgetragen würden.

Diese Behandlung von fragilen Staaten aus der Perspektive der Interessen westlicher Staaten war konstitutiv; sie setzte eine Pfadabhängigkeit in Gang, aus der sich das Forschungsfeld bis heute nicht befreit hat. Dadurch wurde Staatszerfall als Thema der Internationalen Beziehungen (IB), einer Teildisziplin der Politikwissenschaft, etabliert. Die IB reproduzierte dabei die „Außenseiter-Perspektive“, die ihr ohnehin naheliegt. Demgegenüber befasst sich die Vergleichende Politikwissenschaft, die inhaltlich dem Thema viel näher stünde und die in vergangenen Jahrzehnten bereits einschlägige Arbeiten hervorgebracht hatte, bis heute kaum mit dem Thema. Dementsprechend wissen wir heute relativ viel über die *Auswirkungen* fragiler Staatlichkeit, aber relativ wenig über dessen *Ursachen*.

Nach den ersten Impulsen aus der Praxis entwickelte sich also ein genuiner wissenschaftlicher Diskurs über fragile Staatlichkeit. Dieser wurde dann wieder von der Praxis rezipiert: Ende der 1990er Jahre wurde das Thema allmählich von der Entwicklungspolitik aufgegriffen (WELTBANK 1997, allgemein DEBIEL et al. 2007). 2001 entdeckte auch die Sicherheitspolitik den Stellenwert fragiler Staatlichkeit. Dieses Interesse hatte jedoch wiederum Folgen für die Wissenschaft; so kam u.a. eine schwunghafte Forschung über die Zusammenhänge von Fragilität und Terrorismus in Gang. Befeuert durch die Aussicht auf Forschungsgelder und öffentliche Sichtbarkeit

nahmen viele Forscherinnen und Forscher die Problemdefinition aus der Politik auf und produzierten klassisch politikberatende Forschungsergebnisse.

Diese enge Verschränkung von Wissenschaft und Praxis hat Vorteile, aber auch Risiken. Auf der Seite der Vorteile kann man durchaus argumentieren, dass Wissenschaft eine gesellschaftliche Relevanz haben sollte und sich daher mit realweltlichen Problemen und deren Lösung befassen müsse. Weiterhin eröffnet der Dialog mit der Praxis auch Türen, durch die WissenschaftlerInnen Einblicke in die Strukturen politischer Entscheidungsfindung erhalten. Letztlich ist es angesichts der im Fächervergleich relativ knappen Fördermittel für sozialwissenschaftliche Themen durchaus zu begrüßen, wenn ein politisch aktuelles Thema den Anlass bietet, dass zusätzliche Mittel bereitgestellt werden.

Die Risiken sind jedoch immens und bedrohen sogar die Haltbarkeit von fragiler Staatlichkeit als wissenschaftlichem Diskurs. Caroline HUGHES und Vanessa PUPAVAC (2005) kritisieren, der Diskurs über fragile Staaten sei Teil einer generellen „Pathologisierung“ einer bestimmten Klasse von Staaten. Sie untersuchen die Diskussion über Nachkriegsländer, ihr Argument bezieht sich jedoch allgemein auf arme und schwache Staaten im internationalen System. Danach wird den jeweiligen Gesellschaften selbst die Schuld für das Scheitern des Staates gegeben, während externes Eingreifen als funktional und hilfreich präsentiert werde. Daher diene der Diskurs über fragile Staaten weniger der Analyse von Krisen des Staatswesens, sondern der Legitimierung unbegrenzter externer Intervention. Indem fragile Staaten primär als Sicherheitsproblem der Industrieländer dargestellt werden, werden diese Staaten als Quellen von Unsicherheit stigmatisiert.

Diese Kritik, die auch von anderen AutorInnen in ähnlicher Form vorgebracht wird (BILGIN/MORTON 2002, HILL 2005, SOGGE 2007), wirft dem wissenschaftlichen ebenso wie dem politischen Diskurs über fragile Staaten vor, dass dieser – ob nun bewusst oder unbewusst – der Vorbereitung und Legitimation von Interventionen dient.³ Daraus

³ „Intervention“ soll hier nicht nur als militärische Intervention verstanden werden, sondern umfasst auch die Durchsetzung von Konditionalitäten in der Entwicklungszusammenarbeit, wirtschaftspolitische Vorgaben sowie die Gouvernementalität der „liberal peace“ (DUFFIELD 2001).

folgern manche Beiträge, dass man das Konzept ganz aufgeben müsse, da es inzwischen normativ zu sehr belastet sei (CALL 2008, HAMEIRI 2007).

Damit droht man jedoch, das Kind mit dem Bade auszuschütten. Sicherlich kann man den wissenschaftlichen Diskurs über fragile Staatlichkeit nicht aus politischen Kommunikationszusammenhängen heraushalten, dies gilt jedoch ebenso für andere, nicht weniger umstrittene Begriffe wie „Sicherheit“, „Entwicklung“ oder „Demokratie“. Würde die Wissenschaft jeden dieser Begriffe aufgeben, sobald dessen Missbrauch für politische Zwecke droht, so würde sie am Ende zwar politisch rein, jedoch vollkommen sprachlos dastehen. Fragile Staatlichkeit ist auch deshalb ein wertvolles Konzept, weil es ein reales empirisches Problem beschreibt – dass staatliche Institutionen in vielen Ländern nicht so funktionieren, wie es Bürger, Eliten und die internationale Gemeinschaft erwarten –, für das es sonst kein angemessenes Vokabular gibt. Ich plädiere daher für einen angemessenen Umgang mit dem Fragilitätsbegriff, der sich der politischen Dimensionen der Diskussion bewusst ist und der die sonst impliziten normativen Konnotationen und teleologischen Annahmen des Konzepts explizit behandelt.

5 Analytische Kritik

Um das Konzept staatlicher Fragilität vor weiterer Verwässerung zu bewahren, ihm analytische Schärfe zurückzugeben und ihn von etwas politischem Ballast zu befreien, möchte ich zunächst seine wichtigsten Schwächen benennen, ehe ich im letzten Abschnitt Vorschläge dafür mache, wie diese Schwächen behoben oder kompensiert werden können. Das Hauptproblem des Konzepts ist, dass es uns sagt, was *nicht* da ist; es sagt uns aber nicht, was *da* ist. Insofern verrät es uns auch einiges über unsere eigenen Erwartungen: Wir gehen davon aus, dass jeder Staat über funktionierende staatliche Institutionen und eine Zentralisierung und Monopolisierung der Machtressourcen verfügt, dass die staatliche Sphäre ein ausdifferenziertes und autonomes Teilsystem der Gesellschaft ist und dass Macht an Ämter, nicht an Personen gebunden ist. Wir nehmen an, dass der moderne Staat der Normalfall ist, obwohl er in

Wirklichkeit jedoch eine historische Ausnahme ist – Trutz VON TROTHA (2011) spricht hier von der „Fiktion der Staatlichkeit“, die sich im Westen verbreitet habe. Der größere Teil der Staaten – die „majority world“ bzw. „Zweidrittelwelt“ – hat in unterschiedlichen Ausmaßen mit Fragilitätsproblemen zu kämpfen.

Ein Ausdruck unserer hohen Erwartungen ist das idealtypische Staatsverständnis, das dem Konzept immer auch einen utopischen Charakter verleiht und aus dem mehrere weitere Probleme hervorgehen. Das eine Problem ist das des Informationsverlustes: Staatlichkeit kann hier nur eindimensional als Abstand zum Idealtyp ausgedrückt werden. Ein zweites Problem ist, dass man leicht dem Denkfehler unterliegt, dass, sobald ein politisches System nach anderen Regeln funktioniert als Webers rational-legales Modell politischer Herrschaft, man dies allein aufgrund dieser Tatsache als instabil und unterdrückerisch einordnet. Damit vergisst man jedoch, dass sich die Geschichte der Menschheit zu über 99 % in anderen politischen Formationen als dem Staat abgespielt hat, in denen jedoch keineswegs ein Hobbesscher Naturzustand herrschte, wie der Archäologe Joseph TAINTER zurecht anmerkt: „(W)e today are familiar mainly with political forms that are an oddity of history, we think of these as normal, and we view as alien the majority of the human experience. It is little surprise that collapse is viewed so fearfully“ (1988: 24, vgl. auch AKUDE et al. 2011).

Der Staat ist also nicht nur ein historisch einzuordnendes Phänomen, er hat auch ein kulturelles, soziales und historisches Fundament, womit das dritte Problem benannt wäre. Die in afrikanischen Staaten oft auftretende Personalisierung der Politik ist zum Teil auf die noch junge Geschichte des postkolonialen Staates zurückzuführen. Zu einem anderen Teil ist sie jedoch auch das Resultat entsprechender gesellschaftlicher Normen, die der formalen Funktionsweise eines idealtypischen Staatswesens widersprechen. Dabei muss beachtet werden, dass auf gesellschaftlicher Ebene oft andere Ordnungsmechanismen greifen, seien es nun Ethnizität, Clanzugehörigkeit, Altersgruppen oder die Dorfgemeinschaft. Typischerweise treten in afrikanischen (und anderen außereuropäischen) Staaten Gruppensolidaritäten auf, die die Arbeit des auf das Individuum gegründeten Staates behindern, zum Beispiel in Form von Göran HYDENS „economy of affection“ (1983), die die Verteilung von ökonomischen Wohltaten unter

Verwandten und Gruppenmitgliedern einfordert, oder von Jean-François BAYARTS „Politik des Bauches“ (1993), die den Staat primär als Versorger der Amtsträger und ihrer Solidargemeinschaften ansieht.

Angesichts dieser gesellschaftlichen Realität besteht das Problem, ob ein europäisch inspirierter Idealtyp auf außereuropäische Länder angewandt werden kann (oder sollte). Dies ist ein ungelöstes Dilemma für die Forschung – ohne einen Idealtyp ist kein umfassender Vergleich möglich, jedoch ist jeder bislang bekannte Idealtyp mit dem Manko des Eurozentrismus behaftet. Es lässt sich zwar argumentieren, dass dieser Idealtyp auch eine wichtige normative Rolle für afrikanische Eliten und Bürger spielt, die ein derartiges Staatsmodell durchaus anstreben und erhoffen (BRATTON 2004), dies löst allerdings das analytische Problem nicht, dass hier allzu oft Äpfel mit Birnen verglichen werden.

Stellt man die Frage etwas anders, nämlich nicht *ob*, sondern *wann* dieser Idealtyp angewandt werden kann, eröffnen sich jedoch gewisse Perspektiven. Giovanni SARTORI (1970) hat darauf hingewiesen, dass man auf einem hinreichenden Abstraktionsniveau, nämlich als spezielle Fälle einer allgemeinen Klasse „Obst“, durchaus Äpfel mit Birnen vergleichen kann. Auf fragile Staatlichkeit bezogen bedeutet dies: Das entsprechende Niveau ist die globale Ebene – bei einem Vergleich mehrerer Staaten über geographische Regionen hinweg lässt sich die Anwendung des Idealtyps als gemeinsamer Maßstab rechtfertigen. In anderen Forschungsdesigns sollte man dagegen über andere Konzepte nachdenken, die den lokalen Bedingungen besser angepasst sind.

Neben diesem konzeptionellen Problem gibt es noch einige weitere Schwierigkeiten und Einschränkungen, die sich aber durch bewusstes und sauberes wissenschaftliches Vorgehen vermeiden lassen. Da ist zunächst der ideelle Ballast, der dem Staat oft mit aufgebürdet wird. Allzu oft wird leichtfertig angenommen, dass ohne diesen der Mensch erneut des Menschen Wolf werde. Dabei gibt es genügend Erkenntnisse, dass das Leben in einem fragilen Staat zwar vielleicht nicht paradiesisch ist, jedoch keineswegs in einem „Krieg aller gegen alle“ mündet, wie es mancher Kommentator in Anlehnung an Thomas Hobbes vermutet. Das schon erwähnte Somaliland ist ein oft

herangezogenes Beispiel für Ordnungsbildung unter Bedingungen des Staatskollaps. In kulturell und historisch sehr unterschiedlichen Kontexten finden sich Beweise für gesellschaftliche Selbstorganisation (AKUDE et al. 2011). In fragilen Staaten kommt es häufig zur Bildung „hybrider politischer Ordnungen“ (CLEMENTS et al. 2007, LAMBACH/KRAUSHAAR 2009), in denen sich formelle und informelle Institutionen und Strukturen miteinander vermengen. Auch die teleologische Annahme, dass die Entwicklung jeder Gesellschaft quasi naturgesetzlich auf die Ausbildung eines modernen, ausdifferenzierten Staatswesens hinauslaufe, ist ein modernisierungstheoretisches Überbleibsel, von dem sich die Forschung schleunigst freimachen sollte.

Weiterhin darf „fragile Staatlichkeit“ auf begrifflicher Ebene nicht als bloßes Synonym für einen allgemeinen Krisenzustand, eine Melange aus Gewaltkonflikten, Unterentwicklung und schlechter Regierungsführung, verwendet werden. Besonders schlimm ist hier die Beliebigkeit einschlägiger Indizes, die Felix S. BETHKE (2011) als „zuverlässig invalide“ bezeichnet. So besteht der populäre *Failed States Index* aus zwölf Teilindikatoren: 1) Demografischer Druck, 2) Schwerwiegende Fluchtbewegungen, 3) eine Vorgeschichte gruppenbezogener Gewalt, 4) Stetige Auswanderungsbewegungen, 5) Ungleiche wirtschaftliche Entwicklung entlang von Gruppengrenzen, 6) Schwerer wirtschaftlicher Niedergang, 7) Kriminalisierung bzw. Delegitimierung des Staates, 8) Verfall öffentlicher Dienste, 9) Aussetzung von Rechtstaatlichkeit und verbreitete Verletzung von Menschenrechten, 10) der Sicherheitsapparat arbeitet als „Staat im Staat“, 11) der Aufstieg faktionalisierter Eliten sowie 12) die Intervention externer Akteure (FUND FOR PEACE 2005). Von diesen Indikatoren beziehen sich je nach Staatsdefinition bestenfalls vier (Nr. 7 bis 10) auf staatliche Institutionen im eigentlichen Sinne. Der Rest sind höchstens Ursachen oder Folgen von fragiler Staatlichkeit, sie können aber ebenso gut als Resultat von Wirtschaftskrisen, politischen Machtwechseln oder staatlicher Repression auftreten.

Nicht zuletzt muss man sich bewusst sein, dass die Bezeichnung „fragiler Staat“ eine Bewertung auf nationaler Ebene ist, die sehr große Variation überdecken kann. Die Fähigkeiten eines Staatswesens sind räumlich, zeitlich und sektoral unterschiedlich.

Beispielsweise beherrschte die kolumbianische Regierung während der 1990er Jahre nur Teile des Landes, nämlich insbesondere die Städte und die gut erschlossenen Gebiete Zentral- und West-Kolumbiens. Demgegenüber befanden sich der unzugängliche Osten und Süden sowie Teile der Anden in den Händen der Rebellen oder paramilitärischer Gruppen, während die verbleibenden Landesteile umkämpft waren. In seiner Zone der Autorität verfügte der Staat jedoch über nennenswerte Kapazitäten, seine Politik zu implementieren. Außerhalb dieses Gebiets hingegen waren staatliche Repräsentanten ständiger Lebensgefahr ausgesetzt.

Bei der Gesamtbeurteilung eines Falles ist daher unbedingt zu beachten, ob der Zerfall in verschiedenen Regionen oder sozialen Gruppen des Landes deutlich unterschiedlich abläuft. Dies ist eine klare Einschränkung des Konzepts: nimmt man den Durchschnitt der relativ hohen Staatlichkeit Kolumbiens in den urbanen Gegenden und dem zerfallenen Staat im Amazonasgebiet, ergäbe dies landesweit einen schwachen Staat an der Grenze zum Verfall. Allerdings wäre diese Aussage analytisch von zweifelhaftem Wert, da sie die Wirklichkeit in keiner der beiden Zonen widerspiegelt. Um eine Metapher zu benutzen: wenn der Jäger einmal links und einmal rechts am Hirsch vorbeischießt, hat er ihn zwar im Durchschnitt zweimal, tatsächlich jedoch gar nicht getroffen. Darauf kann man auf zwei Weisen reagieren: Die eine ist, fragile Staatlichkeit in einem komparativen Ansatz zu verwenden, wie ich bereits oben vorgeschlagen habe. Die zweite ist, die nationalstaatliche Ebene zu verlassen und sich auf die Funktionsweise der „Räume begrenzter Staatlichkeit“ (RISSE/LEHMKUHL 2007) zu konzentrieren, die man auf der lokalen Ebene vorfindet.

Zuletzt gibt es auch eine deutliche Einseitigkeit der Ursachenforschung, die ein sehr starkes Gewicht auf innerstaatliche Faktoren legt. Die meisten Ansätze verorten die Gründe für Fragilität in Konflikten, gesellschaftlichen Spaltungen, schlechter Regierungsführung oder Korruption. Die wenigsten beziehen externe Faktoren, wie zum Beispiel internationale Hilfe, die periphere Form der Einbindung in die Weltmärkte oder regionale Strukturen und Dynamiken in die Analyse mit ein. Ein Grund für diesen *bias* mag die höhere Komplexität internationaler Faktoren sein – es ist schwer, die Auswirkungen der Struktur der Weltwirtschaft auf politische Prozesse in einem

bestimmten Land festzumachen, man kann jedoch auch nicht ausschließen, dass es sich um Voreingenommenheiten und Blindstellen auf Seiten der Forschenden handelt. So fehlt eine überzeugende politökonomische Diskussion von Staatszerfall in seinem internationalen Kontext bislang weitgehend (Ausnahmen sind BILGIN/MORTON 2007, AKUDE 2008, HAUCK 2004).

6 Fazit

Ich habe in diesem Aufsatz verschiedene Probleme bisheriger Konzeptionen von fragiler Staatlichkeit aufgezeigt. Mein Fazit lautet jedoch nicht, dass man sich deshalb von diesem Konzept verabschieden sollte. Dies ist nicht nötig und es wäre angesichts seiner inzwischen recht großen Verbreitung auch unrealistisch, eine derartige Forderung aufzustellen. Vielmehr sollte das Konzept weiterhin und zwar im klaren Bewusstsein seiner Schwachpunkte verwendet werden. Dazu ist es hilfreich, die zeitgenössische Diagnose von Fragilität im Kontext weiterhin andauernder und kontingenter Staatsbildungsprozesse zu sehen (SCHLICHTER 2006, CLEMENTS et al. 2007). Danach sind fragile Staaten eine Momentaufnahme einer nicht abgeschlossenen Staatsbildung: Die staatliche Sphäre hat nicht die notwendige Autonomie von der Gesellschaft und wird von sozialen Eliten, Normen und Strukturen dominiert und geprägt. Mit dieser Sichtweise ist keine modernisierungstheoretische Teleologie des westlichen Staates impliziert – es geht vielmehr darum, die andauernden Konflikte und Aushandlungsprozesse um die angemessene Rolle staatlicher Institutionen in der Steuerung gesellschaftlicher Belange in den Blick zu bekommen.

Analytisch ist es völlig legitim, die Defizite und Pathologien formeller staatlicher Institutionen zu thematisieren. Dabei sollte man sich von normativen und teleologischen Annahmen und Erwartungen befreien und Fragilität eben nicht als (zeitweise) Abweichung von einem idealisierten Normalzustand verstehen. Oft ist die Frage produktiver, ob – und wenn ja, welche – funktionalen Äquivalente staatliche Aufgaben übernehmen. Hier ist eine agnostische Haltung anzuraten, die der Empirie ihren Spielraum lässt. Oft ist es auch analytisch präziser von „fragiler Staatlichkeit“ oder

„Räumen begrenzter Staatlichkeit“ anstelle von „fragilen Staaten“ zu sprechen, um dadurch auch die substaatliche Ebene angemessen zu berücksichtigen. Letztlich muss man sich insbesondere der politischen Konnotationen bewusst sein und die möglichen Konsequenzen bedenken. Daher sollte man nicht unbedacht an der Pathologisierung fragiler Staaten mitwirken, sondern auch die positiven Ordnungsstrukturen in der Gesellschaft hervorheben.

Literatur

- AKUDE, J. E. (2008): *Government and Crisis of the State in Africa*. London.
- AKUDE, J. E., A. DAUN, D. EGNER und D. LAMBACH (Hrsg.) (2011): *Politische Herrschaft jenseits des Staates: Zur Transformation von Legitimität in Geschichte und Gegenwart*. Wiesbaden, i.E.
- ANDERSEN, L., B. MÖLLER und F. STEPPUTAT (Hrsg.) (2007): *Fragile States and Insecure People? Violence, Security, and Statehood in the Twenty-First Century*. Houndmills.
- ANTER, A. (1996): *Max Webers Theorie des modernen Staates: Herkunft, Struktur und Bedeutung*. Berlin.
- BAKER, P. H. und J. A. AUSINK (1996): *State Collapse and Ethnic Violence: Toward a Predictive Model*. *Parameters* 26 (1): 19-31.
- BAYART, J.-F. (1993): *The State in Africa: The Politics of the Belly*. London.
- BETHKE, F. S. (2011): *Zuverlässig Invalide – Indizes zur Messung fragiler Staatlichkeit*. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 5, i.E.
- BILGIN, P. und A. D. MORTON (2002): *Historicising Representations of "Failed States": Beyond the Cold-War Annexation of the Social Sciences? Third World Quarterly* 23 (1): 55-80.
- BILGIN, P. und A. D. MORTON (2007): *Rethinking State Failure: The Political Economy of Security*. In: DEBIEL, T. und D. LAMBACH (Hrsg.): *State Failure Revisited I: Globalization of Security and Neighborhood Effects (INEF-Report 87)*. Duisburg: 7-31.
- BRATTON, M. (2004): *State Building and Democratization in Sub-Saharan Africa: Forwards, Backwards, or Together? Afrobarometer Working Paper 43*. Kapstadt.
- BÜTTNER, A. (2004): *Staatszerfall als neues Phänomen der internationalen Politik: Theoretische Kategorisierung und empirische Überprüfung*. Marburg.
- BUSSMANN, M. (2009): *Peitsche oder Zuckerbrot? Staatskapazität und Bürgerkriege*. In: BUSSMANN, M., A. HASENCLEVER und G. SCHNEIDER (Hrsg.): *Identität, Institutionen und Ökonomie: Ursachen innenpolitischer Gewalt*. *Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 43/2009*. Wiesbaden: 258-282.

- CALL, C. T. (2008): The Fallacy of the "Failed State". *Third World Quarterly* 29 (8): 1491-1507.
- CALLAGHY, T. M. (1984): *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. New York.
- CARMENT, D., S. EL-ACHKAR, S. PREST und Y. SAMY (2006): The 2006 Country Indicators for Foreign Policy: Opportunities and Challenges for Canada. *Canadian Foreign Policy* 13 (1): 1-35.
- CARMENT, D., Y. SAMY und S. PREST (2008): State Fragility and Implications for Aid Allocation: An Empirical Analysis. *Conflict Management and Peace Science* 25 (4): 349-373.
- CHAUVET, L. und P. COLLIER (2004): Development Effectiveness in Fragile States: Spillovers and Turnarounds. Oxford. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/59/34255628.pdf> [02.10.2008].
- CLEMENTS, K. P., V. BOEGE, A. BROWN, W. FOLEY und A. NOLAN (2007): State Building Reconsidered: The Role of Hybridity in the Formation of Political Order. *Political Science* 59 (1): 45-56.
- DEARTH, D. H. (1996): Failed States: An International Conundrum. *Defense Intelligence Journal* 5 (2): 119-130.
- DEBIEL, T., R. GLASSNER, C. SCHETTER und U. TERLINDEN (2009): Local State-Building in Afghanistan and Somaliland. *Peace Review* 21 (1): 38-44.
- DEBIEL, T. und D. LAMBACH (2007): From "Aid Conditionality" to "Engaging Differently": How Development Policy Tries to Cope with Fragile States. *Journal für Entwicklungspolitik* 23 (4): 80-99.
- DEBIEL, T., D. LAMBACH und D. REINHARDT (2007): „Stay Engaged“ statt „Let Them Fail“: Ein Literaturbericht über entwicklungspolitische Debatten in Zeiten fragiler Staatlichkeit. INEF-Report 90/2007. Duisburg.
- DFID (DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT) (2005): Why We Need to Work More Effectively in Fragile States. London. <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/fragilestates-paper.pdf> [02.10.2008].
- DORFF, R. H. (1996): Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability. *Parameters* 26 (2): 17-31.
- DUFFIELD, M. (2001): *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London.
- EHRHART, H.-G. (2004): Staatszerfall, Gewaltkonflikte und „Nation-building“ als politische Herausforderung für die EU. In: EHRHART, H.-G. und B. SCHMITT (Hrsg.): *Die Sicherheitspolitik der EU im Werden: Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten*. Baden-Baden: 45-59.
- ELWERT, G.(1997): Gewaltmärkte: Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt. In: VON TROTHA, T. (Hrsg.): *Soziologie der Gewalt*. Sonderheft Nr. 37 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen: 86-101.
- ENGLEHART, N. A. (2007): Governments Against States: The Logic of Self-Destructive Despotism. *International Political Science Review* 28 (2): 133-153.
- ENGLEHART, N. A. (2009): State Capacity, State Failure, and Human Rights. *Journal of Peace Research* 46 (2): 163-180.

- ERIKSEN, S. S. (2010): The Theory of Failure and the Failure of Theory: „State Failure“, the Idea of the State and the Practice of State Building. In: HARPVIKEN, K. B. (Hrsg.): *Troubled Regions and Failing States: The Clustering and Contagion of Armed Conflict*. Bingley: 27-50.
- ESTY, D. C., J. A. GOLDSTONE, T. R. GURR, P. T. SURKO und A. N. UNGER (1995): *State Failure Task Force Report*. McLean.
- FORREST, J. B. (1998): State Inversion and Nonstate Politics. In: VILLALÓN, L. A. und P. A. HUXTABLE (Hrsg.): *The African State at a Critical Juncture: Between Disintegration and Reconfiguration*. Boulder: 45-56.
- FUKUYAMA, F. (2004): *State-Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. London.
- FUND FOR PEACE (2005): The Failed States Index 2005. *Foreign Policy* (149): 56-65.
- GEISS, R. (2005): „Failed States“: Die normative Erfassung gescheiterter Staaten. Berlin.
- GROS, J.-G. (1996): Towards a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti. *Third World Quarterly* 17 (3): 455-471.
- HAMEIRI, S. (2007): Failed States or a Failed Paradigm? State Capacity and Limits of Institutionalism. *Journal of International Relations and Development* 10: 122-149.
- HAUCK, G. (2004): Schwache Staaten? Überlegungen zu einer fragwürdigen entwicklungspolitischen Kategorie. *Peripherie* 24 (96): 411-427.
- HELMAN, G. B. und S. B. RATNER (1992): Saving Failed States. *Foreign Policy* (89): 3-20.
- HILL, J. N. (2005): Beyond the Other? A Postcolonial Critique of the Failed State Thesis. *African Identities* 3 (2): 139-154.
- HUGHES, C. und V. PUPAVAC (2005): Framing Post-Conflict Societies: International Pathologisation of Cambodia and the Post-Yugoslav States. *Third World Quarterly* 26 (6): 873-889.
- HUNTINGTON, S. P. (1969): *Political Order in Changing Societies*. New Haven.
- HYDEN, G. (1983): *No Shortcuts to Progress*. London.
- IQBAL, Z. und H. STARR (2007): *State Failure: Conceptualization and Determinants*. Unpublished Paper.
- JACKSON, R. (2001): The State and Internal Conflict. *Australian Journal of International Affairs* 55 (1): 65-81.
- JONES, B. G. (2008): The Global Political Economy of Social Crisis: Towards a Critique of the "Failed State" Ideology. *Review of International Political Economy* 15 (2): 180-205.
- KORTEWEG, R. und D. EHRHARDT (²2006): *Terrorist Black Holes: A study Into Terrorist Sanctuaries and Governmental Weakness*. Den Haag.
- KRASNER, S. D. und C. PASCUAL (2005): Addressing State Failure. *Foreign Affairs* 84 (4): 153-163.
- KREIJEN, G. (2004): *State Failure, Sovereignty and Effectiveness: Legal Lessons from the Decolonization of Sub-Saharan Africa*. Leiden.

- LAMBACH, D. (2004): *The Perils of Weakness: Failed States and Perceptions of Threat in Europe and Australia*. Unpublished Paper.
- LAMBACH, D. (2008): *Staatszerfall und regionale Sicherheit*. Baden-Baden.
- LAMBACH, D. (2009a): *Gefährliche Davids: Wie schwache Staaten ihre Nachbarn bedrohen*. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 2 (2): 193-211.
- LAMBACH, D. (2009b): *Warum kollabieren Staaten?* In: BUSSMANN, M., A. HASENCLEVER und G. SCHNEIDER (Hrsg.): *Identität, Institutionen und Ökonomie: Ursachen innenpolitischer Gewalt*. *Politische Vierteljahresschrift. Sonderheft 43/2009*. Wiesbaden: 235-257.
- LAMBACH, D. und M. KRAUSHAAR (2009): *Hybrid Political Orders: The Added Value of a New Concept*. Australian Centre for Peace and Conflict Studies Online Occasional Paper No. 14. Brisbane.
- LAMBACH, D. und F. TSCHAMPA (2007): *Fragile Staaten und Menschenrechte: Probleme und Handlungsoptionen*. *Zeitschrift für Menschenrechte* 1 (2): 8-21.
- MAIR, S. (2004): *Intervention und „State Failure“: Sind schwache Staaten noch zu retten?* *Internationale Politik und Gesellschaft* 3/2004: 82-98.
- MARSHALL, M. G. und B. R. COLE (2008): *Global Report on Conflict, Governance, and State Fragility 2008*. *Foreign Policy Bulletin* 18 (1): 3-21.
- MIGDAL, J. S. (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton.
- MOLT, P. (1995): *Afrika zwischen Demokratie und Staatszerfall*. In: STEINBACH, U. und V. NIENHAUS (Hrsg.): *Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft: Grundlagen und Erfahrungen aus Afrika und Nahost*. Opladen: 163-176.
- MYRDAL, G. (1968): *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Harmondsworth.
- NEWMAN, E. (2007): *Weak States, State Failure and Terrorism*. *Terrorism and Political Violence* 19 (4): 463-488.
- NORDLINGER, E. A. (1987): *Taking the State Seriously*. In: WEINER, M. und S. P. HUNTINGTON (Hrsg.): *Understanding Political Development*. Boston: 353-390.
- NORTON, R. J. und J. F. MISKEL (1997): *Spotting Trouble: Identifying Faltering and Failing States*. *Naval War College Review* 50 (2): 79-91.
- OTTAWAY, M. (2002): *Rebuilding State Institutions in Collapsed States*. *Development and Change* 33 (5): 1001-1023.
- PIAZZA, J. A. (2007): *Draining the Swamp: Democracy Promotion, State Failure, and Terrorism in 19 Middle Eastern Countries*. *Studies in Conflict and Terrorism* 30 (6): 521-539.
- RICE, S. E. und S. PATRICK (2008): *Index of State Weakness in the Developing World*. Washington, D. C.
- RISSE, T. und U. LEHMKUHL (Hrsg.) (2007): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. Baden-Baden.

- ROTBURG, R. I. (2004): The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention, and Repair. In: ROTBERG, R. I. (Hrsg.): *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: 1-49.
- SAIKAL, A. (2000): Dimensions of State Disruption and International Responses. *Third World Quarterly* 21 (1): 39-49.
- SARTORI, G. (1970): Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review* 64 (4): 1033-1053.
- SCHLICHTER, K. (2006): Staatsbildung oder Staatszerfall? Zum Formwandel kriegerischer Gewalt in der Weltgesellschaft. *Politische Vierteljahresschrift* 47 (4): 547-570.
- SCHNECKENER, U. (2006): States at Risk: Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: SCHNECKENER, U. (Hrsg.): *Fragile Staatlichkeit: „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern*. Baden-Baden: 9-40.
- SCOTT, J. C. (1998): *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven.
- SIMONS, A. und D. TUCKER (2007): The Misleading Problem of Failed States: A 'Socio-Geography' of Terrorism in the Post-9/11 Era. *Third World Quarterly* 28 (2): 387-401.
- SOGGE, D. (2007): Something Out There: State Weakness as Imperial Pretext. In: VANAİK, A. (Hrsg.): *Selling US Wars*. Northampton: 241-268.
- SPANGER, H.-J. (2002): Die Wiederkehr des Staates: Staatszerfall als wissenschaftliches und entwicklungspolitisches Problem. HSFK-Report 1/2002. Frankfurt/M.
- SPANGER, H.-J. (2005): Die ordnungspolitische Herausforderung des Staatszerfalls. In: JAHN, E., S. FISCHER und A. SAHM (Hrsg.): *Die Zukunft des Friedens, Band 2: Die Friedens- und Konfliktforschung aus der Perspektive der jüngeren Generationen*. Wiesbaden: 213-233.
- TAINTER, J. A. (1988): *The Collapse of Complex Societies*. Cambridge.
- TETZLAFF, R. (1992): Die Dritte Welt als Herausforderung an den Norden für eine solidarische Weltgemeinschaft: Tendenzen des Staatszerfalls. In: CALLIEß, J. und B. MOLTSMANN (Hrsg.): *Weltsystem und Weltpolitik jenseits der Bipolarität, Band 2: Dokumentation einer Tagung der evangelischen Akademie Loccum, 20.-22.11.1991*. Rehburg-Loccum: 165-177.
- TETZLAFF, R. (1993): Sicherheitspolitik in Afrika zwischen Bürgerkriegen, Staatszerfall und Demokratisierungsbemühungen. In: DAASE, C., S. FESKE, B. MOLTSMANN und C. SCHMID (Hrsg.): *Regionalisierung der Sicherheitspolitik: Tendenzen in den internationalen Beziehungen nach dem Ost-West-Konflikt*. Baden-Baden: 127-150.
- TETZLAFF, R. (2000): „Failing states“ in Afrika: Kunstprodukte aus der Kolonialzeit und europäische Verantwortung. *Internationale Politik* 55 (7): 8-16.
- TREFON, T. (Hrsg.) (2004): *Reinventing Order in the Congo: How People Respond to State Failure in Kinshasa*. London.
- TÜRK, D. (1995): The Dangers of Failed States and a Failed Peace in the Post Cold War Era. *New York University Journal of International Law and Politics* 27 (3): 625-630.

- VON BENDA-BECKMANN, F. (1994): Rechtspluralismus: Analytische Begriffsbildung oder politisch-ideologisches Programm? Zeitschrift für Ethnologie 119 (1): 1-16.
- VON TROTHA, T. (2011): Jenseits des Staates: Neue Formen politischer Herrschaft. In: AKUDE, J. E., A. DAUN, D. EGNER und D. LAMBACH (Hrsg.): Politische Herrschaft jenseits des Staates: Zur Transformation von Legitimität in Geschichte und Gegenwart. Wiesbaden, i.E.
- WEBER, M. (³1968): Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tübingen.
- WEBER, M. (⁵1972): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen.
- WELTBANK (1997): Weltentwicklungsbericht 1997: Der Staat in einer sich verändernden Welt. Bonn.
- WELTBANK (2002): World Bank Group Work in Low-income Countries under Stress: A Task Force Report. Washington, D. C. <http://www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf> [05.10.2004].
- WOODWARD, S. L. (1999): Failed States: Warlordism and "Tribal" Warfare. Naval War College Review 52 (2): 55-68.
- ZARTMAN, I. W. (1995): Introduction: Posing the Problem of State Collapse. In: ZARTMAN, I. W. (Hrsg.): Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder: 1-11.

Mexiko im „Drogenkrieg“ – auf dem Weg zu einem *failed state*?

Karl-Dieter Hoffmann

1 Einleitung

Auch wenn sämtliche bilateralen Beziehungen zwischen zwei Nachbarstaaten ihre Eigenarten und Besonderheiten aufweisen, dürfte es weltweit keinen zweiten Fall geben, der mit dem spezifischen Verhältnis zwischen den USA und Mexiko annähernd vergleichbar wäre. Die einzigartige Konstellation ergibt sich in erster Linie aus dem riesigen Macht- und Wohlstandsgefälle zwischen den beiden Nachbarn auf dem nordamerikanischen Kontinent. Die Tatsache, dass sich die USA zur Mitte des 19. Jahrhunderts durch die gewaltsame Inbesitznahme riesiger mexikanischer Territorien bis zum Pazifik ausdehnten und damit das Fundament ihrer späteren Weltmachtposition schufen, hat in Mexiko eine politische Grundstimmung gegenüber den USA etabliert, die von Argwohn und Misstrauen geprägt war und erst in den letzten Jahrzehnten aufgeweicht werden konnte.

Das Minderwertigkeitsgefühl, das sich aus dem gewaltigen Abstand zur ökonomischen Leistungsfähigkeit und der politisch-militärischen Stärke und Bedeutung des nördlichen Nachbarn speist, hat in Mexiko einen trotzigsten Nationalismus gefördert, der die vielfältige Abhängigkeit von den übermächtigen USA auf primär symbolische Art und Weise zu kaschieren trachtete. Aus mexikanischer Sicht führten die Chancen, welche die Existenz des reichen Nachbarn offerierte, unweigerlich zu einer Zunahme der asymmetrischen Verflechtung mit der Ökonomie jenseits des Rio Bravo und mithin zu einer Einschränkung des eigenen Handlungsspielraums. Kein Phänomen vermag die Attraktivität der US-Wirtschaft für das Schwellenland Mexiko besser zu illustrieren als die Anwesenheit von mehreren Millionen illegalen mexikanischen Arbeitsmigranten, ohne deren

Geldüberweisungen (*remesas*) sich die soziale Situation in ihrer Heimat wesentlich bedrückender darstellen würde.

Auch aus Sicht Washingtons wird eine gewisse Abhängigkeit vom südlichen Nachbarn perzipiert, und zwar in nahezu ausschließlich sicherheitspolitischer Hinsicht. Da die Aufrechterhaltung politischer Stabilität in Mexiko für die USA höchste Priorität besitzt, waren sie stets bereit, dem Nachbarn in Krisenzeiten beizustehen, auch wenn sich die Ratschläge und Hilfsprogramme aus Washington nicht immer als zielführend erwiesen. Die Einbindung Mexikos in ein Freihandelsabkommen mit den USA und Kanada (NAFTA) war aus der Interessenlage Washingtons primär politisch motiviert: vermittels einer Stärkung und Modernisierung der mexikanischen Wirtschaft sollten die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für ein stabiles politisches System und ein unverkrampfteres bilaterales Verhältnis verbessert werden. Viele Erwartungen und Versprechungen, die das NAFTA-Projekt geweckt bzw. hervorgebracht hat – wie etwa der Rückgang der auf den US-Markt strebenden Arbeitsmigranten infolge der Steigerung der Attraktivität des mexikanischen Binnenmarktes –, haben sich längst als Illusion erwiesen. Die makroökonomische Erfolgsbilanz der NAFTA für Mexiko ändert nichts daran – präziser: beruht im Wesentlichen darauf –, dass die (sozio-)ökonomische Unterlegenheit des schwächsten Integrationspartners eher bestätigt bzw. im Ausnutzungsgrad optimiert als (tendenziell) abgebaut wurde.

Auf der Prioritätenliste der bilateralen Agenda figuriert seit über einem Vierteljahrhundert neben den Wirtschaftsbeziehungen und der illegalen Einwanderung die Problematik des Drogenschmuggels, dessen Dynamik ebenfalls maßgeblich durch das enorme Wohlstandsgefälle zwischen den ungleichen Nachbarn bestimmt wird. Die geographische Nähe zum weltweit lukrativsten Absatzmarkt für illegale Suchtstoffe hatte eine Inwertsetzung der natürlichen Potenziale Mexikos für den Anbau von Marihuana und Schlafmohn (Opium) zur Folge, die im Lande selbst lange Zeit nur auf eine geringe Nachfrage stießen. Aufgrund der Verlagerung der Lieferrouen für kolumbianisches Kokain von der Karibik auf den zentralamerikanischen Isthmus bzw. die angrenzenden Gewässer und die Übernahme der zentralen Transitfunktion für das umsatzstärkste ille-

gale Suchtmittel durch mexikanische Schmugglerbanden stieg das südliche Nachbarland Anfang der 1990er Jahre zum dominanten Versorger des US-Drogenmarktes auf. Seit einigen Jahren haben die mexikanischen Lieferanten ihre Angebotspalette um synthetische Suchstoffe (v.a. Methamphetamin) erweitert. Es kam einer Verkennung der strategischen Rolle der US-Nachfrage innerhalb des lateinamerikanischen Drogenhandelskomplexes gleich, wenn Washington Mexiko immer wieder den größten Teil der Verantwortung für das heimische Drogenproblem zuwies.¹

Die in politischen Kreisen der USA geäußerte Kritik am unzureichenden drogenpolitischen Engagement Mexikos und die Appelle an die dortigen Entscheidungsträger, dem Schmuggelhandel mit illegalen Suchstoffen energischer entgegen zu treten, sind seit der Regierungsübernahme von Felipe Calderón weitgehend verstummt. Kurz nach Übernahme des Präsidentenamtes (Dezember 2006) erklärte Calderón den (fälschlicherweise) sogenannten Drogenkartellen den „Krieg“ und übertrug dem Militär die Hauptrolle bei deren Bekämpfung. Im Jahr des Regierungswechsels starben rd. 2.000 Menschen im Kontext des Konkurrenzkampfes zwischen den verschiedenen Schmugglerbanden, und die Besorgnis in der Bevölkerung über das blutige Geschehen und die öffentliche Sicherheitslage nahm rasch zu. Mittlerweile sind rd. 45.000 Soldaten an wechselnden Schauplätzen gegen die Drogenbanden im Einsatz,² ohne dass die angestrebten Ziele der martialischen Regierungsoffensive auch nur halbwegs erreicht werden konnten. Ganz im Gegenteil: die Drogenkartelle haben ihre blutige Fehde um Anteile am gewinnträchtigen Schmuggelhandel intensiviert sowie die neue Herausforderung durch die staatlichen Sicherheitskräfte angenommen und schlagen mit wachsender Effizienz zurück. Im Jahre 2010 sind rd. 11.500 Menschen im Zusammenhang mit dem Drogenhandel und den Maßnahmen zu dessen Bekämpfung ermordet bzw. getötet worden.

¹ „The United States is prone to blame Mexico for policy failure of its own making. Perhaps the best example of this behavior can be seen in the antidrug program as it has evolved over many years” (WEINTRAUB 2010: 136). Ähnlich urteilt George W. GRAYSON (2010: 260): „It is pharisaical of Washington to assign the burden of blame on Mexico for an influx of drugs that satisfies America’s proverbial big nose.“

² Die Militäreinheiten werden bei solchen Einsätzen regelmäßig von größeren Abordnungen der Bundespolizei begleitet.

Die Opferbilanz seit dem Beginn der Präsidentschaft Calderóns bis Mitte 2011 beläuft sich auf 30.000 bis 35.000 Todesfälle.³ Der Einfluss der Drogenbanden erstreckt sich heute auf wesentlich mehr Bundesstaaten und Territorien als zum Zeitpunkt der Regierungsübernahme Calderóns. In zahlreichen Landstrichen und Munizipien – insbesondere entlang der Grenze zu den Vereinigten Staaten – haben nicht die demokratisch bestellten Inhaber öffentlicher Ämter, sondern Mitglieder einer der großen Drogenhandelsorganisationen das Sagen. Die Polizeibehörden erfüllen vielerorts ihre Ordnungs- und Sicherheitsfunktion nur sehr mangelhaft.

Im Verlauf des Jahres 2008 verschafften sich in der US-Öffentlichkeit erstmals Stimmen Gehör, die eine Gefährdung der staatlichen Integrität Mexikos durch die wachsende Machtfülle der Drogenkartelle und der von diesen entfachten Gewaltwelle konstatierten. Im Oktober 2008 sorgte eine Analyse des militärischen Oberkommandos der USA für Aufsehen, in der Mexiko neben Pakistan als Kandidat für einen raschen Kollaps zentraler staatlicher Funktionen eingestuft wurde. Von der mexikanischen Regierung wurde diese Einschätzung als maßlose Übertreibung bewertet und empört zurückgewiesen, und auch hochrangige Repräsentanten der US-Exekutive beeilten sich, dem pessimistischen Verdikt zu widersprechen (BEITTEL 2009: 8, OLSON 2011: 23). Die warnenden Stimmen beschränkten sich indes nicht nur auf Mitglieder des US-Kongresses und führende politische Vertreter der an Mexiko angrenzenden Bundesstaaten sowie prominente Journalisten; auch einige Wissenschaftler perzipierten die innenpolitische Entwicklung jenseits der Südwestgrenze als Prozess eines fortschreitenden Staatsversagens (GRAYSON 2010: 267).

In den drei Jahren, die vergangen sind, seit die Debatte um eine mögliche bzw. bevorstehende Erosion des mexikanischen Staates begann, hat sich die Position der Regierung gegenüber dem organisierten Verbrechen unverkennbar weiter verschlechtert. Die Gebiete, in denen die Präsenz der Drogenkartelle zu einer Schwächung bzw. „Kolonisierung“ staatlicher Institutionen geführt hat, sind größer geworden (vgl. Abb. 1 und 2).

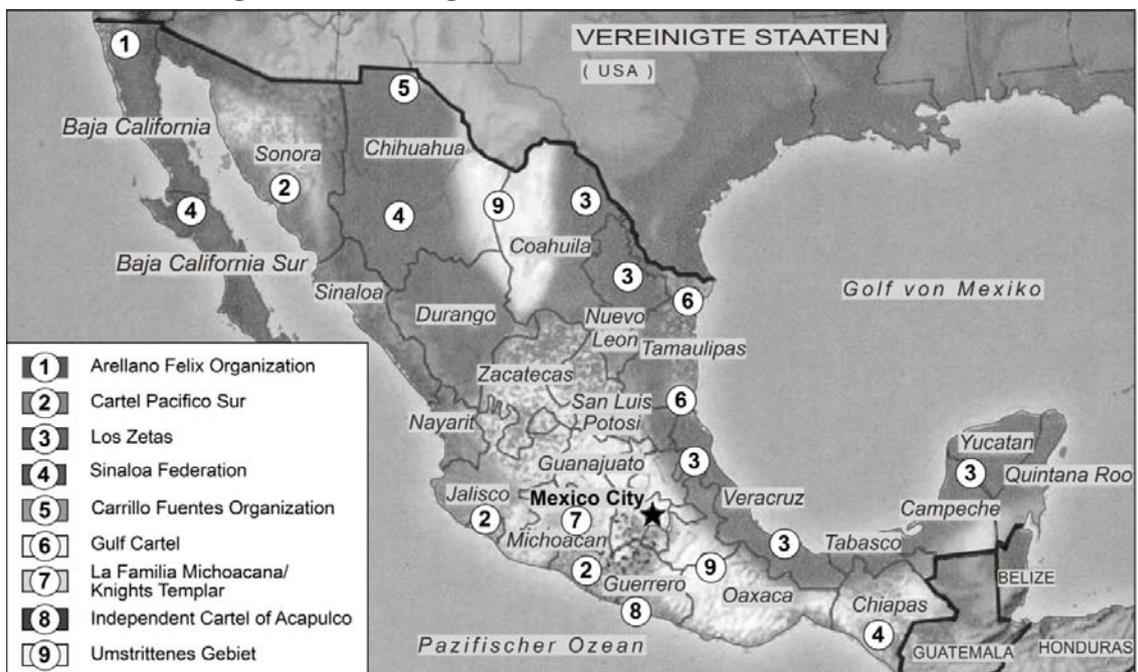
³ Die mexikanische Regierung, die lange Zeit nur unregelmäßig und zudem oft widersprüchliche Angaben zu den Opfern des Drogenkriegs veröffentlichte, hat jüngst Zahlen genannt, welche den *body count* der nationalen Qualitätszeitungen (u.a. Reforma, Milenio) deutlich übertreffen. Siehe RIOS/SHIRK 2011.

Abb. 1: Einflussgebiete der Drogenkartelle in Mexiko Ende 2008



Quelle: STRAFOR 2010

Abb. 2: Einflussgebiete der Drogenkartelle in Mexiko Ende 2010



Quelle: STRAFOR 2010

Dies könnte als Beleg dafür gesehen werden, dass die Auguren eines nahenden Staatszerfalls am Ende Recht behalten. Kaum zu bestreiten ist, dass Mexiko eine Reihe von Kriterien, die in der einschlägigen wissenschaftlichen Debatte als Indizien für ein fortschreitendes Staatsversagen betrachtet werden, weitgehend erfüllt. Um zu überprüfen, ob das *failing state*-Verdikt auf den mexikanischen Fall zutrifft, soll im Folgenden zunächst auf die Hintergründe und Charakteristika des dortigen *war on drugs* eingegangen werden. Danach werden die Krisensymptome des Landes mit der wissenschaftlichen Diskussion über Staatsversagen/Staatszerfall konfrontiert. Schließlich sollen Argumente vorgebracht werden, die das Bild eines sukzessive in die Unregierbarkeit abdriftenden Landes korrigieren. In dem Maße, wie sich politische Stabilisierungsmechanismen nachweisen lassen, welche die staatszersetzenden Triebkräfte zumindest partiell zu neutralisieren vermögen, muss auch das gängige *failing state*-Theorem kritisch hinterfragt und zumindest modifiziert, wenn nicht neu durchdacht werden.

2 Hintergründe und Charakteristika des mexikanischen *war on drugs*

Um das durch den Drogenhandel induzierte Konfliktgeschehen in Mexiko adäquat verstehen zu können, müssen zunächst die Faktoren benannt werden, welche die Mutation der Drogenbanden zu schlagkräftigen Akteuren erklären, die anscheinend in der Lage sind, die mexikanische Staatlichkeit ernsthaft zu bedrohen. Die Grenze zwischen Mexiko und den USA war seit der Kolonialzeit eine Region regen Schmuggelhandels. Die Palette der nord- und südwärts geschmuggelten Güter hat sich im Zeitverlauf immer wieder verändert (SADLER 2000). Seit den 1960er Jahren erhöhte sich der Anteil von illegalen Suchtstoffen (v.a. Marihuana und Heroin) an dem in die USA transferierten Schmuggelgut. Allerdings existierten in Mexiko keine großen Drogenhandelsorganisationen, bevor die berühmt-berüchtigten kolumbianischen Drogenkartelle von Medellín und Cali bei der Suche nach Alternativen für die traditionellen Schmuggelrouten durch die Karibik, wo die US-Sicherheitskräfte seit Mitte der 1980er Jahre ihre Überwachungsaktivitäten rasch intensivierten, die mexikanische Grenze zu den USA ins Visier nahmen.

Die Kooperation der kolumbianischen Kokainproduzenten mit den ortskundigen mexikanischen Schmugglern eliminierte das Geschäftsrisiko ersterer an der gefährlichsten Stelle der Lieferroute in die USA und erhöhte die Einnahmen letzterer in dem Maße, wie die Bedeutung der mexikanischen Transitfunktion für den Kokainhandel anstieg. Die schrittweise Übernahme der Schlüsselrolle bei der Belieferung des US-Drogenmarktes wurde durch die Zerschlagung der großen kolumbianischen Kartelle in den Jahren 1993-95 begünstigt. Etwa zeitgleich profitierte der Schmuggel von Kokain und anderen Suchtstoffen vom Inkrafttreten des NAFTA-Vertrags, der eine rasante Zunahme des bilateralen Warenverkehrs bewirkte. An den meisten US-amerikanischen *ports of entry* entlang der Grenze zu Mexiko ist das tägliche Aufkommen an nordwärts strebenden Fahrzeugen, Warenladungen und Fußgängern so groß, dass sich die Kontrollen auf Stichproben beschränken (müssen).⁴

Die einzigartige Position der mexikanischen Schmugglerbanden im amerikanischen Drogenhandelsgeflecht ergibt sich aus der Tatsache, dass sie an eben jener Schnittstelle in der langen Distributionskette zwischen Produzenten und Endverbrauchern von Kokain platziert sind, an der die höchste (absolute) Wertsteigerung der illegalen Ware erfolgt – beträgt doch die Differenz zwischen dem in Kolumbien und den USA gezahlten Großhandelspreis für ein Kilogramm Kokain mindestens 15-20.000 US\$. Die finanziellen Implikationen dieser gewaltigen Marge werden noch deutlicher bei Berücksichtigung des Faktums, dass mexikanische Gangs in den USA seit etwa 2008 quasi flächendeckend den Großhandel mit Kokain und zumindest partiell auch anderen Drogen kontrollieren (U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE 2010).

⁴ „The average wait times for the 3,334,026 trucks heading north in 2007 at the following four border-crossing points were: Tijuana, 745,974 trucks, 3 hours; Ciudad Juárez, 773,265 trucks, 2.2 hours; Nuevo Laredo, 1,526,623 trucks, 2.9 hours; and Nogales, 288,164 trucks, 1.1 hours” (WEINTRAUB 2010: 118). Der in Bezug auf den bilateralen Warenverkehr wichtigste Grenzübergang bei Nuevo Laredo/Laredo ist aus Sicht der Drogenbanden auch die lukrativste aller *plazas* für den Schmuggel in die USA: „Laredo, Texas, is the fourth biggest port – and the biggest land-locked port – in the USA, after New York, Los Angeles and Detroit. Some 5,000 trucks a day cross north, and 5,000 south, over the busiest bridges in the world. But here’s the rub: although 97 per cent of the goods transported is legal, an estimated 3 per cent is contraband – invariably drugs northbound, guns and cash southbound – making this the principal crossing point for narco-cartel exports. (...) At any time, there are 30,000 containers in Nuevo Laredo awaiting transportation, and easily tampered with, loaded with freight that does not appear on the ledgers” (VULLIAMY 2010: 219, 242).

Das einträgliche Geschäft⁵ führte zur Entstehung mehrerer großer krimineller Organisationen, die jeweils bestimmte Regionen entlang der rd. 3.200 km langen Grenze zu den USA kontrollierten. Innerhalb der kriminellen Logistik der Kartelle fungieren die am stärksten frequentierten Grenzübergänge zu den USA (v.a. jene von Tijuana-San Diego, Ciudad Juárez-El Paso, Nuevo Laredo-Laredo) als zentrale Relaisstationen von strategischer Bedeutung. Auch wenn es bereits zuvor immer häufiger zu gewalttätigen Zusammenstößen zwischen den verschiedenen Banden kam, ist seit etwa 2003 ein veritabler Konkurrenzkampf im Gange, der mit zunehmender Härte ausgetragen wird.

Die an der schnell wachsenden Zahl von getöteten Mitgliedern der rivalisierenden Kartelle ablesbare Intensivierung des Konflikts geht auf ein Bündel von Ursachen zurück. So wurde die Ausschaltung der Anführer des Tijuana- und des Golf-Kartells durch die staatlichen Sicherheitskräfte vom mächtigen Sinaloa-Kartell als Schwächung der Rivalen perzipiert, die eine gute Chance zur Übernahme der von diesen kontrollierten Territorien und Grenzübergänge zu offerieren schien. Angesichts der Intensivierung der Grenzüberwachung auf US-Seite ist eine Ausdehnung des eigenen Einflussbereichs gleichbedeutend mit einer Vermehrung der Schmuggeloptionen.

Zweitens resultieren aus dem Erreichen einer gewissen Obergrenze beim mexikanischen Lieferanteil an der in den USA vermarkteten Kokainmenge konfliktverschärfende Effekte: Solange dieser Anteil im Steigen begriffen war (Anfang der 1990er Jahre: ca. 30 %, Ende dieser Dekade: ca. 70 %), hatten alle Kartelle die Chance, an den damit verbundenen Mehreinnahmen zu partizipieren. Da der seit etwa 2005 um die 90 % oszillierende Beitrag zur Deckung der US-Nachfrage quasi nicht weiter ausbaufähig ist, lassen sich größere Einnahmesteigerungen im grenzüberschreitenden Schmuggelhandel nur noch zu Lasten der Marktanteile der anderen Kartelle realisieren, zumal sich gleichzeitig in den USA eine Stagnation des Kokainverbrauchs bemerkbar machte (UNODC 2008: 87).

⁵ „It is estimated that up to \$25 billion-\$30 billion worth of illegal drugs comes through Mexico into the United States each year” (SCHAEFER et al. 2009: 22).

Drittens führte der stetig wachsende Drogenkonsum in Mexiko selbst zu einem verstärkten Engagement der Kartelle in diesem lange Zeit eher vernachlässigten Marktsegment. Die nach der Ausschaltung der kleinen lokalen Dealergruppen durch eines der Kartelle etablierte neue kriminelle Ordnung hält oft nicht lange an, weil die Konkurrenz auf den Plan tritt. Insbesondere auf den Drogenmärkten großer Städte kommt es immer wieder zu blutigen Auseinandersetzungen zwischen den örtlichen Vertretern der großen Händlerringe.⁶ Zudem verbietet es der Machterhaltungstrieb der Kartelle, in Gebieten, denen in der Distributionslogistik ihres Transitgeschäfts eine wichtige Funktion zukommt, die Beherrschung des lokalen Drogenmarkts durch eine der Konkurrenzorganisationen zu dulden.

Die kriminelle Potenz der Kartelle resultiert zum Teil aus der Schwäche und Ineffizienz der staatlichen Institutionen und namentlich der geringen Leistungsfähigkeit von Polizei und Justiz. Das niedrige bis negative Prestige der Strafverfolgungsbehörden geht auf organisatorische Mängel sowie eine unzureichende finanzielle Ausstattung und dadurch bedingte technische Defizite zurück, wird aber in erster Linie durch deren Korruptionsanfälligkeit geprägt. Die riesigen Einnahmen aus dem Drogenschmuggel haben der in der mexikanischen Gesellschaft systemisch präsenten Korruption eine neue Dimension verliehen (MORRIS 2009: 108 f., 254 ff.). Insbesondere auf Munizipalebene stellt die Kollaboration von Polizisten mit einer der Drogenbanden keine Seltenheit dar. Aber auch in den oberen Rängen der Sicherheitsbehörden wurden mehrfach Inhaber von Schlüsselpositionen als Informanten des einen oder anderen Kartells enttarnt. Mehrere Reorganisationen der Sicherheitsarchitektur und eine endlose Serie von Säuberungsaktionen auf allen Ebenen der dezentralen Polizeiorganisation⁷ haben das Übel nicht ausmerzen können.⁸

⁶ Zur blutigen Fehde auf dem Absatzmarkt von Ciudad Juárez siehe CAMPBELL 2009, VULLIAMY 2010: 113 ff.

⁷ Insgesamt gibt es in Mexiko auf den drei Verwaltungsebenen 1.661 unabhängige Polizeibehörden. Von den insgesamt ca. 350.000 Polizisten gehören rd. 90 % der Gliedstaats- und Munizipalebene an, während der Zentralregierung etwa 33.000 Polizeibeamte (*federales*) unterstehen. Pro 100.000 Einwohner zählt Mexiko wesentlich mehr Polizisten (370) als die USA (225). Siehe SCHAEFER et al. 2009: 17 ff.

⁸ Zur drogenhandelsbedingten Korruption siehe WEINTRAUB/WOOD 2010: 31 ff. sowie GRAYSON 2010: 127 ff.

Die Verweigerung einer Kollaboration ist angesichts der erwiesenen Skrupellosigkeit der Drogenbanden wesentlich riskanter als früher. Viele renommierte mexikanische Wissenschaftler und Journalisten sind davon überzeugt oder halten es aufgrund zahlreicher Indizien zumindest für sehr wahrscheinlich, dass die Anführer der diversen Kartelle über Protektoren in hohen Positionen öffentlicher Institutionen verfügen (HERNANDEZ 2010: 149-199). Längst hat die korrumpierende Kraft der Kartelle die andere Seite der Grenze erreicht – häuften sich doch in den vergangenen Jahren die Fälle, in denen US-Zoll- und anderen an *ports of entry* eingesetzten Beamten Bestechung durch mexikanische Drogenschmuggler nachgewiesen werden konnte: obwohl quantitativ mit dem Ausmaß der Korruption auf mexikanischer Seite in keiner Weise vergleichbar, sind der kriminelle Nutzen und „Mehrwert“ eines kollaborierenden US-Grenzbeamten für den illegalen Drogentransport wohl kaum zu überschätzen.

Die Hoffnungen und Erwartungen, die das rigorose Vorgehen Calderóns gegen das organisierte Verbrechen in der mexikanischen Öffentlichkeit geweckt hat und dem Staatsoberhaupt vorübergehend ungewöhnlich hohe Popularitätswerte bescherten, sind längst durch eine weitverbreitete pessimistische Grundhaltung verdrängt worden. Die von der Regierung ohne Unterlass präsentierten Indizien für den angeblichen Erfolg der Maßnahmen gegen die Drogenbanden (u.a. Rekordwerte bei der Zerstörung von Marihuana-Pflanzungen, der Sicherstellung von illegalen Suchstoffen, bei Verhaftungen im Drogenhandelsmilieu) machten auf die Bevölkerung angesichts der stetig weiter eskalierenden Gewaltkriminalität wenig Eindruck, während solche Verlautbarungen in Washington als Beleg für eine effektive Verbrechensbekämpfung interpretiert wurden.

Die (über Print- und Funkmedien erzeugte und häufig verstärkte) öffentliche Wirkung der von den verfeindeten Kartellen begangenen Gewalttaten wird seit einigen Jahren dadurch potenziert, dass die Täter ihr tödliches Geschäft auf zunehmend brutale und grausame Weise ausüben. 2006 tauchten die ersten kopflosen Leichen und abgetrennten Köpfe auf, immer mehr Opfer werden vor oder nach ihrer Exekution grausam verstümmelt; außerdem werden schrecklich zugerichtete Leichen häufig an stark frequentierten öffentlichen Orten abgelegt, um einen möglichst spektakulären Effekt zu erzielen.

Wohl durch al-Qaida inspiriert, werden immer häufiger Videoaufnahmen ins Internet eingespeist, welche eine Art Verhör und zumeist auch die Exekution von Mitgliedern rivalisierender Drogenbanden dokumentieren. Außerhalb der Brennpunkte des rücksichtslosen Konkurrenzkampfes zwischen den Drogenbanden gilt die primäre Sorge der Bevölkerung dem schnellen Anstieg gemeiner Straftaten (Raubüberfall, Entführung, Erpressung u.a.), worin der Präsident allerdings ein indirektes Indiz für die Tauglichkeit seiner Anti-Kartell-Strategie erkennen will: weil der wachsende Druck der staatlichen Organe das Kerngeschäft der Drogenhandelsorganisationen beeinträchtigt, sähen diese sich gezwungen, auf andere Deliktfelder auszuweichen, um ihre kriminelle Existenz zu sichern.

Auch wenn sich kaum bestreiten lässt, dass die Kartelle in den letzten Jahren ihre kriminellen Aktivitäten diversifiziert haben, muss dies in den meisten Fällen wohl eher als Zeichen ihrer Stärke und der daraus resultierenden Fähigkeit gedeutet werden, in bestimmten Territorien die Kontrolle über sämtliche lukrative illegale Einnahmequellen zu übernehmen. Zumindest partiell lässt sich das verstärkte Engagement in anderen kriminellen Sparten durch den erhöhten Finanzierungsbedarf erklären, der sich aus den schnell steigenden „Rüstungsetats“ der Drogenbanden ergibt.

Die an vielen Orten massierte Präsenz der Armee vermag nicht darüber hinwegtäuschen, dass die von Calderón zum Drogenkrieg abkommandierten Soldaten weniger agieren denn reagieren und dass es primär die Kartelle und ihre Söldnertrupps sind, welche die Dynamik und den Verlauf der Konfrontation bestimmen. Mit diesem Befund korrespondiert die Erkenntnis, dass trotz der Dislozierung von Truppenteilen in quasi alle Brennpunkte des Drogenhandelsnetzwerks die einzelnen Kartelle offensichtlich nicht das Militär, sondern nach wie vor die rivalisierenden Banden als ihre gefährlichsten Gegner betrachten.⁹ Mehr als 85 % der Todesopfer des *war on drugs* entfallen auf Mitglieder der Schutz- und Kämpfertrupps der verschiedenen Kartelle.

⁹ In gewisser Weise ist das der beste Indikator für das Scheitern der staatlichen Offensive gegen das organisierte Verbrechen.

Allerdings lässt sich seit dem Beginn von Calderóns Feldzug gegen das organisierte Verbrechen eine deutliche Tendenz zur Erhöhung des Anteils von Angehörigen der Sicherheitskräfte (Polizei und Militär) sowie von unbeteiligten Zivilpersonen an den Opferzahlen des drogenhandelsbedingten Konflikts feststellen. Während Soldaten und Polizisten ihr Leben entweder in der direkten Konfrontation mit Kämpfertrupps der Kartelle verlieren oder Opfer gezielter oder unterschiedsloser kollektiver Vergeltungsanschläge werden, sind Zivilisten höchst selten das eigentliche Ziel der Attacken der Drogenbanden, sondern befanden sich in der Regel zur falschen Zeit am falschen Ort. Letzteres wird dadurch begünstigt, dass die verfeindeten Kartelle ihre Gefechte häufig inmitten von Großstädten austragen.

Längst ist deutlich geworden, dass der vom Militär angewandte Maßnahmenkatalog – Patrouillenfahrten, Straßensperren/-kontrollen, Durchsuchung verdächtiger Gebäude – die Kampfkraft und die operativen Fähigkeiten der Schutztrupps der Kartelle nicht wirklich beeinträchtigen kann. War es vor einigen Jahren noch üblich, dass es nach der Entsendung eines Militärkontingents in einen *hotspot* des Bandenkonflikts zu einem spürbaren Abflauen der Gewaltdelikte kam, solange die Soldaten dort verweilten – etwa 2005 in Nuevo Laredo (GUTIERREZ 2007: 296 ff.) –, tritt dieser Effekt in jüngerer Zeit allenfalls nur sehr kurzfristig ein. Dass zeigte sich in extremer Weise in der Grenzstadt Ciudad Juárez, die im Februar 2008 Schauplatz eines imposanten Truppenaufmarsches wurde. Obwohl die Militärpräsenz in der Folgezeit mehrfach verstärkt wurde, kam es statt der angestrebten Entspannung der Situation zu einem drastischen Anstieg der drogenhandelsbedingten Todesfälle (2008: 2.600) (CAMPBELL 2009, BOWDEN 2010, VULLIAMY 2010: 97 ff., FELBAB-BROWN 2011: 16-23).

Nach zahlreichen Klagen über Menschenrechtsverletzungen an Zivilisten (MEYER 2010) wurde das Militär Anfang 2010 abgezogen und außerhalb der Stadtgrenzen stationiert. Übergriffe gegen Unbeteiligte sind z.T. zwangsläufige Folge des größtenteils im urbanen Raum stattfindenden Einsatzes gegen einen weitgehend unsichtbaren Feind: die Kämpfertrupps der Kartelle sind äußerst mobil, schlagen blitzartig zu und ziehen sich schnell wieder zurück; grundsätzlich kann jedes Privathaus als Unterschlupf von Kar-

tellmitgliedern und Depot für Drogen oder Waffen dienen. Anders als seine Gegner ist das Militär ein stets sichtbarer und unschwer lokalisierbarer bewaffneter Akteur, woraus bedeutende taktische Nachteile resultieren.

Die vorstehenden Ausführungen deuten schon an, dass der mangelnde Erfolg des Militäreinsatzes nicht nur auf untaugliche Einsatzmethoden zurückzuführen ist, sondern auch auf den Umstand, dass die Kämpfertrupps der Kartelle ihre militärische Schlagkraft in den letzten Jahren spürbar steigern konnten. Dazu trug maßgeblich eine verbesserte militärische Ausrüstung und Ausbildung bei, die zu einer Erweiterung des Arsenal an operativen Möglichkeiten und taktischen Varianten führte. Das Golf-Kartell übernahm die Pionierrolle bei der Aufstellung einer professionellen Söldnertruppe, deren Kern aus desertierten Mitgliedern einer Elite-Einheit der mexikanischen Armee bestand (RAVELO 2005: 253 ff.). Um der Schlagkraft dieses unter der Bezeichnung *Zetas* zu makabrem Ruhm gelangten paramilitärischen Kampfverbands¹⁰ etwas entgegen zu setzen, mussten die anderen Kartelle ebenfalls den Professionalisierungsgrad ihrer Killer- und Schutztrupps erhöhen. Viele der zahlreichen Deserteure der Armee (z.B. 2007: 16.500; 2008: 9.050) heuern bei den Drogenbanden an.¹¹ Der leichte Zugang zu hocheffizienten Schusswaffen – darunter eigentliches Kriegsgerät wie Maschinengewehre oder Granatwerfer –, die größtenteils auf dem kaum regulierten US-Waffenmarkt beschafft werden, erleichtert es den Kartellsöldnern, den Militäreinheiten Paroli zu bieten.¹² Gerade die an Mexiko angrenzenden Bundesstaaten mit der partiellen Ausnahme von Kalifornien zeichnen sich durch besonders lasche Waffenkontrollgesetze aus.¹³ Auch eine

¹⁰ Nähere Informationen zu den *Zetas* finden sich bei ASTORGA 2007: 163 ff., RAVELO 2007 sowie GRAYSON 2010: 179 ff.

¹¹ Anfang 2010 erklärte Verteidigungsminister Galván vor einem Parlamentsausschuss, das sich unter den Gefängnisinsassen aus dem Drogenhandelsmilieu 15.000 Personen befänden, die eine mehr oder weniger lange Ausbildung beim Militär absolviert hätten (EL UNIVERSAL 18.01.2010).

¹² „In May 2010 (...), the Mexican government, (...) said that of the 75,000 firearms it seized in the last three years about 80 percent, (...) came from the United States” (GOODMAN/MARIZCO 2010: 5). Das bedeutet nicht, dass der Anteil der aus den USA nach Mexiko geschmuggelten Schusswaffen am gesamten Waffenarsenal der Kartelle in dieser Größenordnung liegt (siehe CASTANEDA 2010: 80).

¹³ Die geographische Nähe zum gesetzlich wenig beschränkten und zugleich größten privaten Waffenmarkt der Welt hat viele journalistische und wissenschaftliche Beobachter des Gewaltgeschehens in Mexiko dazu verleitet, den relativen Anteil der in den USA erworbenen Schusswaffen am Rüstungsarsenal der Kartelle zu überschätzen. In jüngster Zeit mehren sich die Hinweise, dass mehr Waffen als bislang vermutet aus zentralamerikanischen Beständen stammen (LATIN AMERICAN REGIONAL REPORT: MEXICO & NAFTA REPORT, April 2011).

weniger korrupte und wesentlich effektiver agierende Polizei als die mexikanische wäre allein aufgrund der unzureichenden Bewaffnung kein ernsthafter Gegner für die Drogenbanden.

Die Dreistigkeit und Obszönität, mit der die Kartelle ihre kriminelle Energie und inhumane Destruktivität zur Schau stellen und namentlich die stetig eskalierende Gewaltorgie wären nicht denkbar ohne das Problem der *impunidad* (Straflosigkeit), das den eigentlichen Dreh- und Angelpunkt der gescheiterten Regierungsoffensive gegen das organisierte Verbrechen darstellt. Aufgrund der Ineffizienz von Justiz und Polizei wird nur ein Bruchteil der Tötungsdelikte aufgeklärt, das Verhältnis von Mordfällen zu verurteilten Tätern bewegt sich im Promillebereich. Das Risiko der Killer, von einem gegnerischen Kartell getötet zu werden, ist ungleich größer als die Gefahr einer strafrechtlichen Ahndung ihrer Mordtaten.¹⁴ Die von Präsident Calderón eingeleiteten Reformen des Justizsystems haben bislang allenfalls marginale Verbesserungen erbracht (SHIRK 2010).

Das fehlende Vertrauen in die staatlichen Ordnungskräfte und das Rechtssystem bewirken in Verbindung mit dem durch die zunehmende Gewaltwelle geschürten allgemeinen Gefühl der Unsicherheit und Bedrohung eine völlig unzureichende Kooperation der Zivilbevölkerung bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens. Die meisten Personen, die Zeuge von Straftaten werden oder Kenntnis von irgendwelchen Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Drogenhandel erhalten, haben nachvollziehbare Gründe, ihr Wissen für sich zu behalten.

Die vorstehenden Ausführungen benennen die wichtigsten, aber mitnichten die Gesamtheit der Argumente und Faktoren, die es zu berücksichtigen gilt, wenn es um eine plausible Erklärung dafür geht, warum der Staat in der Konfrontation mit den Drogenkartellen schwerlich reüssieren kann. Hier sollen zwei weitere Aspekte angeführt werden, wenn auch aus Platzgründen nur in skizzenhafter Form:

¹⁴ Bei öffentlich platzierten Mordopfern finden sich häufig schriftliche Botschaften (zumeist auf großen Pappschildern), in denen sich dieses oder jenes Kartell offen oder kaum verklausuliert zu der Bluttat bekennt; oftmals enthalten diese sinistren Deklarationen auch Schmähungen des Opfers und/oder Warnungen an die anderen Mitglieder der jeweils adressierten rivalisierenden Drogenbande oder bestimmte Führungspersonen derselben.

- Die quasi unangetastete Finanzarchitektur der Kartelle: Solange die Geldwäschepraktiken und klandestinen Finanzierungsnetzwerke der Drogenbanden einigermaßen reibungslos funktionieren, können deren Macht und Einfluss kaum spürbar vermindert werden. Auf diesem Gebiet ist die Regierung zu spät und zu wenig konsequent aktiv geworden (BAGLEY/HERNANDEZ 2010: 356 ff.).
- Der ausgeprägte Mangel an Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für junge Leute, vor allem junge Männer, der den Kartellen ein großes und nicht versiegendes Rekrutierungsreservoir für ihre Schutz- und Kampftruppen offeriert – trotz der allseits bekannten tödlichen Risiken solcher Jobs: „At the national level, the percentage of youths aged 15 to 24 who neither work nor study is (...) 21 percent in Mexico“ (THE MIAMI HERALD, 02.04.2011).

Schließlich gibt es einen Sachverhalt zu beachten, der den mexikanischen *war on drugs* in eine andere Perspektive rückt: Auch wenn die drogenpolitische Instrumentalisierung der Streitkräfte ihr strategisches Ziel klar verfehlt, bleiben die Militärationen nicht ohne Wirkung auf das Kräfteverhältnis zwischen den verschiedenen Drogenbanden. Dies impliziert dann aber auch, dass dem einen oder anderen Kartell Vorteile aus der Militarisierung der Drogenpolitik erwachsen, wenn und in dem Maße wie dieser oder jener Rivale durch Operationen der Armee verstärkt unter Druck gesetzt und somit mehr oder minder geschwächt wird. So liegen eindeutige Hinweise dafür vor, dass das Sinaloa-Kartell die massiven Militäreinsätze in den Einflussgebieten des Tijuana-, Juárez- und Golf-Kartells seinerseits zu verstärkten Attacken auf die Konkurrenten genutzt hat.

Mittlerweile kontrollieren Kontingente der Sinaloa-Föderation große Gebiete in den ehemaligen Hochburgen der Kartelle von Juárez und Tijuana. Die eher seltene Ausschaltung oder Ergreifung von Führungsfiguren der Kartelle, die von der Regierung mit großem Medienspektakel als Erfolgsbeweis ihrer Anti-Drogenpolitik gefeiert wird, führt regelmäßig zu einer Intensivierung der Gewalt, weil sich zwei oder mehr Mitglieder aus

der zweiten Reihe der Hierarchie der Verbrecherbanden um die freigewordene Spitzenposition streiten, was häufig zum Auseinanderbrechen bestehender Gangs führt.¹⁵

Die ständig eskalierende blutige Fehde zwischen den Kartellen hat zwangsläufig zu einem sukzessiven Bedeutungsanstieg jener Segmente innerhalb der einzelnen Organisationen geführt, welche Sicherheitsaufgaben wahrnehmen. In mehreren Fällen waren es die Anführer solcher Schutz- und Killertrupps, welche die größten Ambitionen zeigten, als es um die Besetzung des vakanten Postens an der Spitze der Hierarchie ging. So geschehen in der Beltrán Leyva-Gang, die sich 2008 aus der Sinaloa-Föderation löste und mit den gefürchteten *Zetas* eine neue Allianz bildete (VULLIAMY 2010: 10 f.). Letztere gaben etwa gleichzeitig ihre Rolle als bewaffneter Arm des Golf-Kartells auf und etablierten sich als eigenständige Organisation, die dem vormaligen Partner alsbald die traditionellen Einflussgebiete streitig machte.¹⁶

3 Das mexikanische Gewaltgeschehen und die *failing/failed state*-Debatte

Bezüglich der Frage, ob es sich bei Mexiko um eine von fortschreitendem Staatsversagen gekennzeichnete politische Entität handelt, gilt es zunächst einmal zu konstatieren, dass das Land im Rahmen der wissenschaftlichen Debatte um *failing states* bislang kaum Berücksichtigung fand.¹⁷ Das ist insofern verwunderlich, als Mexiko nach mehreren Jahren unaufhörlich eskalierender drogenhandelsbedingter Gewalttätigkeit eine Reihe von Charakteristika aufweist, die gemeinhin als Indizien für gravierende Defizite bei der Erfüllung essentieller Staatsfunktionen gewertet werden. Der wahrscheinlichste Grund, warum Mexiko in der *failing states*-Forschung bisher wenig Beachtung ge-

¹⁵ Als Beispiele seien hier der Streit innerhalb des Golf-Kartells um die Nachfolge von Cárdenas Guillén nach dessen Auslieferung in die USA (2007) und die Fraktionsbildung in der Beltrán Leyva-Bande nach der Tötung von Arturo Beltrán Leyva im Dezember 2009 durch eine Spezialeinheit der Marine genannt (ASTORGA 2007: 147 ff., GRAYSON 2010: 72 f., HERNANDEZ 2010: 531 ff.).

¹⁶ Zur Geschichte und den Charakteristika der (großen) mexikanischen Drogenhandelsorganisationen siehe RAVELO 2005, GUTIERREZ 2007, ASTORGA 2007: 109-182, OSORNO 2009, GRAYSON 2010: 55-96, BEITH 2010.

¹⁷ Wenn die zu diesem Thema publizierten Sammelbände eine Fallstudie zu Lateinamerika enthalten, dann zumeist zu Kolumbien. Siehe etwa den Beitrag in STRASSNER/KLEIN 2007: 109-130. Einen fundierten Überblick über die *failing states*-Forschung bietet SCHUBERT 2005.

schenkt wurde, dürfte auf die Eigenarten des sich dort abspielenden Gewaltgeschehens zurück zu führen sein. In der Tat passt der mexikanische Fall in die gängigen Typologien von Entstehungszusammenhängen versagender Staatlichkeit oder die nach Akteurs- und Systemfaktoren aufgefächerten Klassifikationsschemata zu Staatszerfallsprozessen kaum hinein.¹⁸

Auch lässt sich der mexikanische *war on drugs* nicht der Sammelkategorie der „neuen Kriege“ (MÜNKLER 2005) zuordnen und entspricht – wenig verwunderlich – keinem der von der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung unterschiedenen fünf Kriegstypen (SCHREIBER 2010). Daher scheint es vor weiterführenden Überlegungen zweckmäßig zu sein, das Wesentliche des mexikanischen Konfliktszenarios zu erfassen und dabei insbesondere jene Faktoren und Facetten kenntlich zu machen, welche dieses Gewaltphänomen von anderen innerstaatlichen Konflikten abgrenzen und unterscheiden.

Freilich ist nicht alles anders im mexikanischen *war on drugs*. So gibt es in Bezug auf die unmittelbaren (kriegerischen) Manifestationen und die Dynamik des Konflikts durchaus Ähnlichkeiten oder Parallelen mit bzw. zu Bürgerkriegssituationen (CHOJNACKI/BRANOVIC 2009: 184 f., 189 ff., SCHLICHTE 2009: 76 ff., 118 ff.). Im Unterschied zu den meisten Bürgerkriegen der jüngsten Vergangenheit ist die Zivilbevölkerung kein zentrales Angriffsziel der nicht-staatlichen bewaffneten Akteure; zivile Opfer firmieren in der Regel unter der Rubrik „Kollateralschaden“.¹⁹ Wie in zahlreichen Bürgerkriegsszenarios hängt die Kampfstärke der nicht-staatlichen bewaffneten Akteure von externer Unterstützung ab – im vorliegenden Fall sind es allerdings keine Regierungen von Nachbarstaaten, die durch die materielle oder finanzielle Alimentierung von

¹⁸ Zwar verweist Ulrich SCHNECKENER (2007: 14 f.) auf den Zusammenhang von fragiler Staatlichkeit und nichtstaatlichen Gewaltakteuren, zu denen er auch „Schmuggler, Drogenbarone, Banden und mafia-ähnliche Kartelle“ zählt, sowie auf den Zusammenhang von fragiler Staatlichkeit und „Schattenglobalisierung“, zu dem auch der (transnationale) Drogenhandel und „interregionale Schmuggelrouten“ gerechnet werden, dies aber immer schon im Kontext fragiler Staatlichkeit, die solchen Akteuren und Aktivitäten Entfaltungsmöglichkeiten eröffnet. Das Problem eines möglichen Staatsversagens ist aber in Mexiko erst infolge der massiven (militärischen) Erstarkung der Drogenkartelle thematisiert worden. Für eine Vielzahl von Klassifikationen, Variablen und Faktorenbündeln im Zusammenhang mit Staatszerfallsprozessen, die sich einer Zuordnung des mexikanischen Falls versperren, siehe SEIDL 2007.

¹⁹ Wesentlich mehr Opfer verzeichnen die anderen von den Drogenkartellen und ihren Schutztrupps begangenen Delikte (Entführungen u.a.).

„Insurgenten“ die staatliche Ordnung oder die politischen Kräfteverhältnisse jenseits ihrer Grenze zu beeinflussen versuchen – vielmehr sind es die Konsumenten von Kokaïn und anderen Suchtstoffen in den USA, welche die Kriegskasse der mexikanischen Kartelle füllen.

Der Kern des Konflikts besteht aus dem blutig ausgetragenen Konkurrenzkampf verschiedener Drogenhandelsorganisationen um die Kontrolle von Schmuggelkorridoren und um Marktanteile. Der fundamentale Unterschied zu nicht-staatlichen bewaffneten Akteuren in anderen internen Konflikten besteht darin, dass die mexikanischen Kartelle keine politisch-ideologischen Ziele verfolgen, sondern primär kommerzielle (OLSON 2011); sie stellen die staatliche Autorität nur insoweit in Frage, wie diese ihren kriminellen Geschäftsinteressen im Wege steht oder zuwiderhandelt und streben keine grundsätzlich andere staatliche Ordnung an.²⁰ Deshalb werden auch die rivalisierenden Drogenbanden als wichtigster und gefährlichster Gegner wahrgenommen und nicht die vom Staat aufgebotenen Militärkontingente. Das Militär ist quasi nur einer von mehreren bewaffneten Akteuren in diesem blutigen Ringen und zugleich die einzige Konfliktpartei, deren Einsatz und Auftrag politischen Motiven entspringt. Weil die Kartelle keine politischen Ziele verfolgen, bemühen sie sich auch nicht um eine gewisse Legitimierung ihres Anliegens durch die Bevölkerung.²¹

Auch wenn Konflikte zwischen und innerhalb von Drogenkartellen traditionell regelmäßig mit gewalttätigen Mitteln ausgefochten wurden, darf das in den letzten Jahren massiv angestiegene Gewaltniveau nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Paramilitarisierung des Konkurrenzkampfs und Verdrängungswettbewerbs innerhalb des

²⁰ Der (Schmuggel-)Handel mit Drogen bzw. die damit verbundenen hohen Gewinne bilden Sinn und Zweck der Existenz und der Aktivitäten der Kartelle. Hingegen stellen Einnahmen aus dem Drogenhandel in Afghanistan primär ein *Mittel* zur Finanzierung des politischen Kampfes dar. Ähnlich war es lange Zeit in Kolumbien, während die FARC heute von den meisten politischen Beobachtern als verkappte Verbrecherorganisation eingestuft wird, deren politisch-ideologisches Programm nicht mehr als eine Fassade für das kriminelle Treiben darstellt.

²¹ Das heißt nicht, dass die Bevölkerung keine Rolle in der „Öffentlichkeitsarbeit“ der Drogenbanden spielt. So versuchen sie etwa durch Botschaften auf sogenannten *narcomantas* (große Spruchbänder, die gut sichtbar an stark frequentierten Stellen platziert werden) die Meinung der Bevölkerung zu beeinflussen – etwa wenn der Regierung von den konkurrierenden Banden vorgeworfen wird, das Sinaloa-Kartell zu protegiere.

Drogenanbieter-Oligopols keine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren des (Schmuggel-)Handels mit illegalen Suchtstoffen darstellt. Mithin lässt sich das mexikanische Konfliktszenario nicht mit den in afrikanischen Bürgerkriegsgebieten anzutreffenden „Gewaltmärkten“ (HEUPEL 2009) vergleichen: dort fungiert brutale Gewalt als zentrales und unverzichtbares Mittel zur Ressourcenbeschaffung (zwecks Aufrechterhaltung oder Steigerung der militärischen Kapazitäten) und Bereicherung der Führungscliquen bewaffneter Gruppen. Vielmehr dürfte das Ausmaß der Gewalt mittlerweile eher dysfunktional für das Kerngeschäft der Kartelle sein: dadurch fallen größere Ausgaben für „Sicherheitsbelange“ und insgesamt höhere Transaktionskosten an, was zwangsläufig zur Beeinträchtigung der Gewinne führt (FELBAB-BROWN 2009: 3, 5).

Daraus resultiert eine gewisse Eigendynamik des „Krieges“ zwischen den Kartellen: die steigenden Aufwendungen für militärische Aktivitäten lassen sich leichter finanzieren, wenn die eigenen Marktanteile am Drogenhandel verteidigt oder ausgeweitet werden können. Eine andere Art von Verstärkung des Konflikts wird durch die zunehmend irrationalen Elemente in der blutigen Auseinandersetzung mit der Konkurrenz gespeist: ein wachsender Anteil der Gewalttaten lässt sich schwerlich einigermaßen plausibel als funktionaler Teil einer kriminellen Marketingstrategie deuten, sondern besteht im Grunde aus kruden Racheakten oder möglichst spektakulär inszenierten Demonstrationen der Präsenz und des Monopolanspruchs des einen oder anderen Kartells in bestimmten Territorien. Diese „irrationalen“ oder präziser: einer nicht primär an kommerziellen Kriterien ausgerichteten Logik entsprechenden Gewaltakte haben in zunehmendem Maße zur Eskalation des Inter-Kartell-Konflikts beigetragen.

Dass die Kartelle keinen Umsturz der bestehenden politischen Ordnung anstreben, wurde bereits betont. Ihre „ungeschriebene“ politische Agenda beschränkt sich darauf, dass sie kraft der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel – Korruption, Bedrohung/Einschüchterung und Einsatz von Gewalt – politische Rahmenbedingungen herbeiführen bzw. bewahren möchten, die ihren kriminellen Geschäftsinteressen so wenig abträglich wie möglich sind. Ein in der Erfüllung seiner zentralen Funktionen versagender Staat und mithin eine ihrer substanziellen politischen Ordnungsmechanismen be-

raubte Gesellschaft kann gar nicht im Interesse der Drogenkartelle sein, da kriminelle Aktivitäten nur in einem halbwegs legalen Kontext die Voraussetzungen zur Erfüllung ihrer inhärenten Logik finden und mithin den angestrebten Profit abwerfen.

Auch wenn die einzelnen Drogenkartelle die bestehende Staatsformation nicht grundsätzlich in Frage stellen, ändert das nichts daran, dass die kumulierte Wucht ihrer kriegerischen Gewaltentfaltung seit etwa 2008 eine Dimension erreicht hat, welche die staatliche Autorität in ihren Grundfesten erschüttert und unterminiert. In den Worten von Bob KILLEBREW und Jennifer BERNAL (2010: 6) ist der organisierte Drogenhandel in Mexiko „...no longer simply a crime problem, but a threat that is metastasizing into a new form of widespread criminal insurgency”.²² Sollte sich das Verdikt, dass es sich bei Mexiko um ein politisches Gemeinwesen handelt, in dem die für die Essenz von moderner Staatlichkeit konstitutiven Elemente einer massiven Erosion ausgesetzt sind, empirisch belegen lassen, wäre dies in einer weltweiten Perspektive wahrscheinlich der einzige Fall, wo diese fatale Entwicklung hin zu einem *failing state* von bewaffneten Akteuren zu verantworten ist, die weder eine fundamentale Neuordnung des vorhandenen Staatswesens anstreben, noch ein wirkliches Interesse an einer definitiven Paralyse der verfassungsmäßigen politischen Ordnung haben können.

Wie nun sieht der empirische Befund aus, wenn die mexikanische Situation mit den Kriterien konfrontiert wird, die in der politikwissenschaftlichen Forschung als Kennzeichen fragiler Staatlichkeit gelten? Hier soll das Erklärungsschema von Ulrich SCHNECKENER herangezogen werden, das in der deutschsprachigen Debatte um *failing/failed states* eine prominente Rolle einnimmt. Fälle von fragiler Staatlichkeit „zeichnen sich in erster Linie dadurch aus, dass staatliche Institutionen ihre Steuerungsfähigkeit in zentralen Aufgabenbereichen verloren haben oder nur unzureichend entwickeln konnten“ (SCHNECKENER 2006: 21). Um unterschiedliche Dimensionen und Formen fragiler Staatlichkeit kenntlich zu machen, stellt SCHNECKENER drei politische Funktionen in den Mittelpunkt seines Analysemodells, die – wohl unstrittig – den Kern-

²² Die beiden Autoren weichen den Begriff *insurgency* allerdings insofern auf, als sie ihn auch auf Fälle beziehen, in denen bewaffnete Gruppen nicht den Sturz der bestehenden Ordnung, sondern nur deren Schwächung anstreben. Zur Kritik dieser Position siehe OLSON 2011: 26.

bereich moderner Staatlichkeit ausmachen. Dies sind die Sicherheitsfunktion, die Wohlfahrts- sowie die Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion.²³ Die Qualität der Sicherheitsfunktion hängt fundamental davon ab, ob und in welchem Maße der Staat seinen Anspruch auf das legitime Gewaltmonopol einzulösen vermag. Im Zentrum der Wohlfahrtsfunktion stehen staatliche Dienst- und Transferleistungen sowie die Mechanismen der Verteilung ökonomischer Ressourcen. Die Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion umfasst die Anerkennung der politischen Institutionen durch die Staatsbürger, die Effektivität und Effizienz des Rechtsstaates – vor allem der Judikative – sowie der öffentlichen Administration. Zwischen diesen drei essentiellen Staatsfunktionen besteht eine Wechselwirkung, wobei bei der Beurteilung der generellen Qualität der Staatlichkeit der Sicherheitsfunktion aufgrund ihrer Bedeutung für die beiden anderen Bereiche eine besondere Gewichtung eingeräumt wird.

Die Fähigkeit des mexikanischen Staates zur Durchsetzung effektiver Gebietsherrschaft und der Gewährleistung der Sicherheitsfunktion ist in den vergangenen Jahren sukzessive geringer geworden – der Staat vermag seinen Anspruch auf das legitime Gewaltmonopol in deutlich geringerem Maße einzulösen als zu Beginn von Calderóns Feldzug gegen die Drogenkartelle. Deren *enforcer*-Trupps stellen dieses Gewaltmonopol in vielen Regionen des Landes – v.a. in den nördlichen Bundesstaaten – ernsthaft in Frage. Präziser: Wenn man den Begriff *Monopol* ernst nimmt, hat der Staat diese zentrale Voraussetzung zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit verloren und sieht sich in diversen Landesteilen mit schlagkräftigen militärischen Vetoplayern konfrontiert. Die staatlichen Sicherheitskräfte bzw. die in den *war on drugs* entsandten Militäreinheiten sind mithin nur noch einer von mehreren Gewaltakteuren und können die kriegerischen Akte der Kartellbanden nicht unterbinden. Es gilt ein Paradoxon zu konstatieren: Nie war das mexikanische Militär in der Öffentlichkeit so präsent wie unter Präsident Calderón und niemals war die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit des staatlichen Gewaltmonopols größer als heute.

²³ Für einen breiter aufgefächerten und zusätzliche Aufgabenbereiche umfassenden Katalog von vom Staat bereitzustellender „political goods“ siehe ROTBERG 2003.

Die Entsendung von Militärkontingenten in Brennpunkte des Bandenkonflikts stellt oft nicht mehr als eine ineffektive *show of force* dar, die inzwischen noch nicht einmal als symbolische Politik zu reüssieren vermag. Mittlerweile dürften die militärischen Fähigkeiten der Kampftruppmitglieder der Kartelle dem größten Teil der Soldaten der mexikanischen Streitkräfte zumindest ebenbürtig und häufig überlegen sein. Insbesondere die *Zetas* agieren häufig mit quasi professioneller taktischer Effektivität und Raffinesse, wenn sie zum Beispiel in kürzester Zeit in zentralen Zonen von Großstädten wichtige Verkehrsadern sperren, um die Mobilität ihrer Gegner einzuschränken oder den eigenen Rückzug abzusichern. Seit einiger Zeit häufen sich die Fälle, in denen Kontingente der *Zetas* oder auch der Kämpfer der Sinaloa-Föderation in Formationen auftreten, die an militärische Spezialeinheiten erinnern: Sie tragen einheitliche Uniformen, schusssichere Westen, Helme, Militärstiefel, sind mit hocheffizienten Waffen und moderner Kommunikationstechnik ausgestattet und bewegen sich häufig am helllichten Tag in Gruppen von mehreren Dutzend Personen in Konvois aus z.T. gepanzerten Fahrzeugen.

In den Hochburgen des Drogenhandels und in zahlreichen Regionen des Landes ist die Bevölkerung hochgradig verängstigt und verunsichert; ihr alltäglicher Lebensrhythmus hat sich unter den Eindruck der allseits präsenten bzw. drohenden Gewalt deutlich verändert. Die im Kontext des „Drogenkriegs“ noch weiter gestiegene Ineffizienz der Polizei verstärkt das weitverbreitete Unbehagen über das Versagen der staatlichen Institutionen bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. In zahlreichen Municipien gibt es überhaupt keine Polizisten mehr: entweder wurden die bestehenden Kontingente wegen nachgewiesener Korruption durch eine der Drogenbanden aufgelöst oder die Ordnungshüter haben aus Furcht vor deren blutrünstigen Sanktionspraktiken den Dienst quittiert. Unter Calderón wurden über 5.000 Militäroffiziere in leitende Stellen im Polizeidienst versetzt. In einer wachsenden Zahl von Municipien erfüllen die örtlichen Behörden und öffentlichen Funktionsträger ihre Aufgaben nur noch bedingt, weil dort Mitglieder der Drogenkartelle de facto die mächtigste Instanz bilden.²⁴

²⁴ Ende August 2010 stellte ein Ausschuss der mexikanischen Legislative die Ergebnisse eines Untersuchungsberichts vor, dem gemäß sich rd. 70 % der insgesamt 2.439 Municipien des Landes unter dem

Im Jahre 2010 fiel innerhalb weniger Wochen über ein Dutzend Bürgermeister von Municipien im Norden des Landes gezielten Mordtaten durch Killer von Drogenbanden zum Opfer (O'CONNOR/BOOTH 2010). Verständlicherweise reicht die beabsichtigte Wirkung solcher Aktionen weit über das konkrete Tötungsdelikt hinaus: In den von den Drogenkartellen infiltrierten Regionen wird vermittels solcher Taten eine psychologische Drohkulisse aufgebaut, die einer Kooperation mit den Kriminellen zuträglich ist und eben dadurch die Voraussetzungen von „Regierbarkeit“ unterminiert.

Bei der Wahrnehmung der Wohlfahrtsfunktion fällt der Leistungsausweis Mexikos in wichtigen Teilbereichen schlechter aus als der anderer Staaten auf vergleichbarem Entwicklungsniveau, was vor allem an der niedrigen Steuerquote liegt, die die Höhe der Staatsausgaben und das fiskalische Umverteilungspotenzial von vornherein einschränkt (HABER et al. 2008: 37 ff., WEINTRAUB 2010: 13).²⁵

In jüngster Zeit wurde die Erfüllung der Wohlfahrtsfunktion durch die Implikationen und Folgen des *war on drugs* in vielen Zonen des Konflikts beeinträchtigt: Es kam zum Einbruch der lokalen oder regionalen wirtschaftlichen Konjunktur u.a. durch massive Einnahmeverluste in der Gastronomie und im Tourismus sowie stark rückläufige Investitionen. In der vom Drogenkrieg besonders betroffenen Grenzstadt Ciudad Juárez wurden in den letzten Jahren mehrere Tausend Geschäfte geschlossen, Hunderttausende Menschen haben den Ort verlassen.²⁶ Der Staat hat diesem Trend bisher nur wenig entgegenzusetzen. Dazu kommt, dass keine lateinamerikanische Volkswirtschaft unter den Folgen der im Herbst 2008 ausgelösten weltweiten Finanzkrise stärker gelitten hat als Mexiko, was in erster Linie durch die extreme Abhängigkeit von der US-

Einfluss des einen oder anderen Drogenkartells befinden; 195 Gemeinden (acht Prozent) würden vollkommen von den „Narcos“ kontrolliert (HOFFMANN 2011: 144).

²⁵ Die extrem niedrige Steuerquote wäre kaum möglich, würde nicht ein Großteil der Staatseinnahmen durch die Abgaben der staatlichen Erdölfirma PEMEX gedeckt. Allerdings „...Mexico has taxed its petroleum sector so heavily that in effect it has discouraged investment in exploration and production, a policy that inevitably must have negative effects on the growth of oil reserves and refining capacity“ (HABER et al. 2008: 217).

²⁶ Auch wenn in einigen heiß umkämpften urbanen *plazas* durchaus spürbare Beeinträchtigungen der Wirtschaftsaktivitäten feststellbar sind, ist Mexiko weder eine *economy in war* noch in einem bedeutenden Teil des Landes eine *war economy*. Zum Unterschied siehe SCHLICHTER 2009: 124.

amerikanischen Wirtschaftskonjunktur bedingt wurde. Die nationale Wirtschaftsleistung ging 2009 um rd. sechs Prozent zurück, Armut und Arbeitslosigkeit bzw. Unterbeschäftigung nahmen zu, gleichzeitig verringerten sich die von im Ausland lebenden Mexikanern getätigten Geldtransfers (*remesas*)²⁷, die seit vielen Jahren die unzureichende Wohlfahrtsfunktion des Staates ein Stück weit kompensieren.

Die Beurteilung der Rechtsstaats- und Legitimationsfunktion ergibt ein ambivalentes Bild: Während die Realisierung rechtsstaatlicher Verhältnisse riesige Defizite und Mängel aufweist und sich die Voraussetzungen einer halbwegs effizienten *governability* bzw. die Chancen zur Praktizierung einer an den Kriterien des *good governance*-Ideals ausgerichteten Politik durch die eskalierende Gewaltkriminalität (und die dadurch induzierten sozialen Probleme) sukzessive verschlechtert haben (JIMENEZ ORNELAS/GOMEZ ZARATE 2010), lassen die verfügbaren empirischen Daten keinen Zweifel daran aufkommen, dass das gegebene politische System in der Bevölkerung über eine ausreichende und belastbare Akzeptanz und Legitimation verfügt – wohl nicht zuletzt deshalb, weil seit dem Wahlsieg des PAN der Parteienwettbewerb bei nationalen Urnengängen realistische Chancen auf einen Regierungswechsel offeriert.

Die gravierenden Unzulänglichkeiten bei der Anerkennung und Durchsetzung der formellen Rechtsordnung tragen wesentlich zur Verschlechterung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bei.²⁸ Das Misstrauen der Bevölkerung in das Rechtssystem und die Polizei äußert sich darin, dass nur rd. ein Viertel der Straftaten zur Anzeige gelangt und nur eines von 25 gemeldeten Delikten zu einer Gerichtsverhandlung und Bestrafung des Täters führt (2011: 11). Weil der Rechtsstaat sich gerade in der Begrenzung krimi-

²⁷ Die (offiziell erfassten) *remesas* fielen von 2008: 25,1 Mrd. US\$ auf 21,1 Mrd. US\$ im Jahr 2009. 2010 stiegen sie leicht auf 21,3 Mrd. US\$, was indes wegen der Dollarschwäche einem Rückgang von sieben Prozent in mexikanischen Pesos entsprach (MALDONADO et al. 2011).

²⁸ Generell zur Qualität und Effizienz der mexikanischen Rechtsordnung siehe EDMONDS-POLI/SHIRK 2008: 303-324.

neller Aktivitäten bewährt, muss den mexikanischen Strafverfolgungsbehörden eine *miserable performance* attestiert werden.²⁹

Trotz des offenkundigen Versagens bei der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit besitzt der mexikanische Staat immer noch einen starken Rückhalt und mithin eine hinreichende Legitimationsbasis in der Bevölkerung: Obwohl laut Umfrageergebnissen eine große Mehrheit der Mexikaner die Situation der inneren Sicherheit als katastrophal und in 2009 und 2010 auch die wirtschaftliche Entwicklung als sehr schlecht beurteilt, sanken die Popularitätswerte von Präsident Calderón (bis Ende 2010) nicht unter 50 % ab. Beachtung verdient die Tatsache, dass Calderón in den vom *war on drugs* besonders betroffenen nördlichen Bundesstaaten ein deutlich höheres Ansehen genießt (Dez. 2010: 63 % Zustimmung) als in den drei anderen Großregionen des Landes.³⁰ Und auch das Militär verzeichnet ungeachtet der zahlreichen Menschenrechtsverletzungen im Verlauf der Operationen gegen das organisierte Verbrechen weiterhin die nach der Kirche zweithöchsten Sympathiewerte (MONITOR MITOFSKY 2010).³¹

Auf der Grundlage dieses Befunds müsste man Mexiko in der von SCHNECKENER entwickelten Typologie eindeutig der Kategorie der „versagenden oder verfallenden Staaten“ (*failing states*) zuordnen. Dieser Typ von Staatlichkeit zeichnet sich dadurch aus, dass die Fähigkeit zur Gewährleistung der inneren Sicherheit stark beeinträchtigt ist, während der Staat in einer oder in beiden anderen Funktionen noch eine gewisse Steue-

²⁹ Zu den empirischen Evidenzen, die zweifellos zum Syndrom des Staatsversagens gehören, zählt auch die Situation in den mexikanischen Gefängnissen, wo u.a. prominente Häftlinge aus dem Drogenhändlermilieu nicht nur eine privilegierte Behandlung erfahren, sondern in der Regel auch in der Lage sind, ihre kriminellen Geschäfte aus der Gefängniszelle – in der Regel über Mobiltelefone – weiter zu betreiben. Mehrfach kam es in Haftanstalten zu blutigen Auseinandersetzungen zwischen inhaftierten Mitgliedern verschiedener Drogenkartelle. Interessante Einblicke in den Gefängnisalltag des prominentesten aller mexikanischen Drogen-Bosse – „El Chapo“ Guzmán (Sinaloa-Kartell) – vor seiner spektakulären Flucht im Jahre 2001 gewährt BEITH 2010: 5-19. Generell zur mangelnden staatlichen Kontrolle über die mexikanischen Gefängnisse siehe PALACIOS PAMANES 2010 sowie GRAYSON 2010: 148 ff.

³⁰ Den niedrigsten Popularitätswert, 41 %, verzeichnete der Präsident in der Region *Centro*, in der auch die Hauptstadt und Megalopolis *Ciudad de México* liegt.

³¹ Die Popularitätswerte von Präsident Calderón verharrten auch in den folgenden Monaten in etwa auf diesem Niveau, obwohl Anfang 2011 die Befragten erstmals den Zustand der öffentlichen Sicherheit als gravierendstes Problem des Landes einstufen, nachdem lange Zeit die schlechte Wirtschaftslage die prioritäre Sorge der Bürger dargestellt hatte. Allerdings genossen die drei Amtsvorgänger Calderóns z.T. deutlich höhere Sympathiewerte (Salinas de Gortari: 86 %!), als sie den fünften ihrer jährlichen Rechenschaftsberichte im Parlament präsentierten (CONSULTA MITOFSKI 2011).

rungsfähigkeit besitzt. Im mexikanischen Fall ist das die leidliche Qualität der Wohlfahrtsfunktion; dazu kommt die einigermaßen intakte legitimatorische Grundierung des politischen Systems.

Failing states bilden die dritte von vier Kategorien dieser Typologie, die im Hinblick auf die defizitäre Staatlichkeit nur noch von der Gruppe der „gescheiterten bzw. zerfallenen“ Staaten übertroffen wird. Der inhärenten Logik der Typenbildung entsprechend nimmt die Stabilität eines Landes von Typ 1 (konsolidierte Staatlichkeit) zu Typ 4 sukzessive ab; quasi spiegelbildlich dazu steigt das innergesellschaftliche Gewaltniveau – und damit das Ausmaß an Unsicherheit – an. SCHNECKENERS Modell ist differenziert genug, um Fragilität nicht mit Instabilität gleichzusetzen: „(F)ragile Staaten erweisen sich oftmals trotz negativer Indikatoren als erstaunlich stabil, wenn auch auf niedrigem Niveau. (...) Nicht alles was fragil ist oder wirkt, zerfällt auch. Ein Charakteristikum von Fragilität ist gerade ein gewisser Grad an Stabilität, der gleichwohl durch Krisen, Konflikte oder externe Schocks gefährdet ist“ (SCHNECKENER 2006: 30).

„Krisen“/„Konflikte“ – darunter lässt sich der „Drogenkrieg“ wohl allemal subsumieren! SCHNECKENER (2006: 30) benennt auch einige „Stabilisatoren des Machterhalts“, welche in der Lage sind, „...die Funktionsfähigkeit staatlicher Strukturen in Maßen aufrechtzuerhalten.“ Aus dem vorgestellten Katalog von Stabilisierungsfaktoren treffen die folgenden auf Mexiko zu: Patronage- und Klientelpolitik, Pfründensysteme zur Erzeugung und Stabilisierung von Loyalitäten, Entwicklung/Anwendung von informellen Konzepten der Machtteilung. Trotz ihrer stabilisierenden Wirkung beurteilt SCHNECKENER diese Mechanismen als grundsätzlich unvereinbar mit einem halbwegs funktionstüchtigen Staatsgebilde: „Solche Strategien verheißen jedoch nach allen Erfahrungen keine nachhaltige Entwicklung, sondern sind oftmals Teil des Problems“ (SCHNECKENER 2006: 31).

Die eben zitierte Einschätzung soll als Ausgangspunkt zur Begründung einer abweichenden Interpretation des hier thematisierten Problems dienen, die das *failing states*-Theorem SCHNECKENERS und ähnlich argumentierender Autoren in Frage stellt, weil darin der Analyserahmen und das Klassifikationsschema von einem Referenzmodell

präformiert werden, das es in Idealform in der politischen Realität ohnehin nicht gibt bzw. schlichtweg gar nicht geben kann. Die erwähnten informellen bis nicht-legalen politischen Stabilisierungsmechanismen sind „Teil des Problems“ vor allem im Auge des Betrachters, der sich trotz aller Bemühungen um einen differenzierten Blick doch allzu stark am Modell einer intakten Staatlichkeit orientiert und daher die Funktionslogik und Langlebigkeit solcher „vor-modernen“ Stabilisierungs- und Reproduktionselemente der real existierenden Herrschaftsordnung deutlich unterschätzt.

Die Qualifizierung Mexikos als „versagender oder verfallender Staat“ hilft nicht wirklich weiter, um das Risiko adäquat einschätzen zu können, ob die Staatlichkeit unter dem Druck des organisierten Verbrechens in absehbarer Zeit zu kollabieren droht. Die im Rahmen der Debatte über fragmentierte Staatlichkeit entwickelten Analyseinstrumente haben im besten Fall nur ein begrenztes Erklärungspotenzial und verleiten wohl nicht selten zu einer verzerrten Wahrnehmung der politischen Gegebenheiten, wenn und insofern die zentralen Elemente und Mechanismen, die über politische Stabilität und Instabilität in einem konkreten Land entscheiden, keine adäquate Berücksichtigung finden.

4 Die Symptome entsprechen nicht der Krankheit: warum Mexiko kein *failing state* ist

Die Qualität der Staatlichkeit in Gestalt der drei zentralen staatlichen Aufgabenbereiche ist im Zusammenhang mit dem *war on drugs* spürbar gesunken, wobei die Regierung Calderón durch ihr verfehltes Konzept zur Bekämpfung des organisierten Verbrechens selbst unbeabsichtigt in starkem Maße zur Schwächung der staatlichen Strukturen und Basisfunktionen beigetragen hat. In den Landesteilen und Munizipien, die sichtlich von den Drogenkartellen infiltriert sind, lassen sich zahlreiche jener Merkmale und Anzeichen nachweisen, die in der einschlägigen Literatur als Charakteristika von *failing states* identifiziert wurden. Diese Schwächung zu konstatieren, muss aber nicht heißen, in den Chor der politischen Beobachter einzustimmen, welche die weitere politische Ent-

wicklung Mexikos äußerst pessimistisch einschätzen oder dort gar Vorboten eines „ge-scheiterten States“ zu erkennen glauben.³² Hier soll die These vertreten werden, dass trotz der z.T. gravierenden Funktionsdefizite in zentralen *governance*-Bereichen die Stabilität des politischen Systems nicht ernsthaft und unmittelbar bedroht ist. Die eher fatalistischen Einschätzungen der Widerstandskraft und Überlebensfähigkeit des mexikanischen politischen Systems können aus zweierlei Perspektiven relativiert werden:

Erstens aus einer Warte, die das *Ausmaß* des perzipierten „Verfalls“ von Staatlichkeit kritisch befragt – dieses scheint geringer zu sein als es die Eingruppierung in die Kategorie der *failing states* suggeriert – weil der Ausgangspunkt des „Verfallsprozesses“, sprich: das historisch höchste Niveau faktisch realisierter Staatlichkeit bereits eine deutliche Distanz zu den *best practises* innerhalb der OECD-Welt aufwies: So hat es eine effektive Gebiets-herrschaft über das gesamte nationale Territorium nie gegeben. Lange vor Beginn des Drogenkrieges gab es mehrere Gebiete und Regionen, in denen der Staat quasi nicht oder nur sehr rudimentär präsent war. Dazu gehörten Landstriche in den nördlichen und südlichen Grenzregionen, die traditionell Domänen von Banditen und Schmugglern bildeten. Auch das im Gebiet der Berglandschaft der *Sierra Madre Occidental* gelegene sogenannte „goldene Dreieck“ zwischen den Bundesstaaten Sinaloa, Chihuahua und Durango, wo der Großteil der Marihuana- und Schlafmohnproduktion erfolgt, gilt seit langer Zeit als weitgehend staatsfreier Raum (GRANT 2008). Zudem lässt sich in den südlichen Gliedstaaten mit (relativ) hohen Anteilen an indigener Bevölkerung hinsichtlich der Versorgung mit staatlichen Basisdienstleistungen eine deutlich unterdurchschnittliche *performance* feststellen; diese Defizite sind Resultat einer Mischung aus staatlichem Unvermögen und staatlicher Vernachlässigung (s.u.).

Auch in Bezug auf die reale Bedeutung der nominalen Rechtsordnung hat sich durch den *war on drugs* nichts prinzipiell Neues ereignet. Das mexikanische Staatswesen wies immer schon anomische Züge auf: den vom Gesetzgeber geschaffenen allgemein gültigen Gesetzen und Verordnungen kam in vielen Lebensbereichen nur eine eingeschränk-

³² Für eine kritische Diskussion der Einordnung Mexikos in das *failing/failed states*-Schema siehe BENITEZ MANAUT 2011.

te praktische Bedeutung zu. Kehrseite der Relativierung der formal existenten gesetzlichen Vorgaben war und ist eine Orientierung des praktischen Verhaltens an weitgehend informellen Regeln. Diese Parallelnormen kommen je nach Lebensbereich komplementär zur formellen Rechtsordnung zur Anwendung oder neutralisieren das staatliche Recht zumindest partiell (WALDMANN 2002).

Dieser Sachverhalt leitet über zum zweiten Aspekt, der mit dem vorstehend dargestellten durch eine inhärente Logik eng verbunden ist: Informellen Regeln und Arrangements kommt nicht nur im Alltagsleben, sondern auch und gerade für die Stabilität des politischen Gemeinwesens eine enorme Bedeutung zu. Dadurch wird die Relevanz der formellen politischen Institutionen und mithin auch des konkreten Leistungsausweises in den drei erwähnten zentralen staatlichen Aufgabenbereichen für den Zusammenhalt der staatlichen Ordnung zwangsläufig relativiert. Die Mechanismen und ungeschriebenen Regeln, die den politischen Prozess in Mexiko maßgeblich bestimmen, entsprechen z.T. den in anderen Teilen Lateinamerikas beobachtbaren Praktiken und Phänomenen, was auf gemeinsame Wurzeln und ähnliche Rahmenbedingungen der politischen Kultur verweist. Dazu gesellt sich im mexikanischen Fall eine Besonderheit, die sich aus der nahezu 70 Jahre währenden Herrschaftsperiode des *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) ergibt. Klientelismus, Patronage, Patrimonialismus,³³ Korruption, Populismus, *Caciquismo*, die Durchdringung formal demokratischer Verfahren durch autoritäre Praktiken und die Manipulation von Wählerstimmen (v.a. durch offenen oder verkappten „Stimmenkauf“) waren essentielle Bestandteile bzw. unverzichtbare Funktions- und Reproduktionselemente dieses oberflächlich demokratischen, in der Substanz jedoch autoritär-korporatistisch verfassten politischen Systems.³⁴

³³ „...public resources were often seen as the rulers' personal property. This was the patrimonialistic dimension of the regime" (VELASCO 2004: 63). Vor allem die Bewohner ruraler Gebiete „...have become accustomed to thinking of basic government services – paved roads, electricity, water – as political gifts" (ebd.: 65). Siehe dazu auch GREENE 2007: 39 ff.

³⁴ Zur Funktionsweise des PRI-Systems siehe TEICHMAN 1988, MORRIS 1995: 187 ff., MAGALONI 2006: 122 ff., GREENE 2007: 33-70, SCHLEFER 2008: 31 ff., 117 ff., HABER et al. 2008: 30 ff., sowie – in einer komparativen Perspektive – DOMINGUEZ 2002.

Die Behauptung, dass der PRI durch seine quasi monopolartige Kontrolle über die Staatsfinanzen einen enormen Vorteil gegenüber anderen Parteien besaß, trifft die Wahrheit nur halb, weil es jahrzehntelang eben dieser Vorteil war, der ein Erstarken oppositioneller Parteien verhinderte (GREENE 2007). „The PRI’s virtual fusion with the government bureaucracy allowed it to blur the lines between party and government resources. As such, the party developed the habit of dipping into government coffers to fund its electoral bids” (EDMONDS-POLI/SHIRK 2008: 179).

In Anknüpfung an die vorstehenden Ausführungen zur notorischen Missachtung der formell bestehenden Rechtsordnung gilt es zu betonen, dass es nicht den Kern des Problems berührt, wenn dem Staat Unfähigkeit attestiert wird, allgemein gültige Regeln nicht nur zu erlassen, sondern auch durchzusetzen. Im Herrschaftssystem des PRI waren es staatliche Amtsträger selbst, die die Geltungsmacht des formellen Rechts systematisch aushöhlten, um über informelle Mechanismen Loyalitätsbeziehungen zu schaffen und aufrecht zu erhalten, die der Bewahrung der politischen Hegemonie der Regierungspartei förderlich waren. SCHNECKENER weist darauf hin, dass Regimestabilität nicht mit Staatsstabilität gleichzusetzen sei: „Im Gegenteil: Das Fortbestehen bestimmter Regime ist in vielen Fällen eher eine Gefahr für Staatlichkeit, da sie selbst durch autoritäre, feudale oder klientelistische Strukturen die Grundlagen des Staates untergraben“ (2006: 21). Dieser Aussage haftet wohl nicht nur im Hinblick auf den mexikanischen Fall etwas Künstliches an. Der PRI kreierte ein politisches System, in dem fragile Staatlichkeit quasi die *conditio sine qua non* des Machtsicherungskalküls einer autokratischen Politikerkaste bzw. Staatsklasse darstellte. Mexiko war zu Zeiten des PRI laut der Begrifflichkeit des Staatlichkeit-Diskurses ein schwacher oder fragiler Staat, weil die Wohlstands- und Rechtsstaatsfunktion nur sehr unvollkommen erfüllt wurden. Diese Defizite bildeten indes die notwendige Basis für die Funktionslogik informeller Stabilisierungsmechanismen in Gestalt von Klientelismus, Patronage, Populismus, Korruption und anderen informellen autoritären Praktiken.³⁵ Es handelt sich daher um eine weitge-

³⁵ Gerade dort, wo die Staatlichkeit besonders schwach ausgeprägt war und demzufolge informellen Arrangements und persönlichen Bindungen eine große politische Bedeutung zukam, verzeichnete der PRI (an den Wahlurnen) den größten Rückhalt (MAGALONI 2006: 88 f., 95 f., CAMP 2007: 97-100). Und die

hend *politisch gewollte defizitäre Staatlichkeit im Machtsicherungsinteresse der Herrscherkaste*.

Freilich macht eine solche Argumentation wenig Sinn, wenn sie sich allein auf die Regierungszeit des PRI bezieht. Hier wird die These vertreten, dass sich seit dem historischen Regierungswechsel vom PRI zum *Partido Acción Nacional* (PAN) im Jahre 2000³⁶ keine wirklich relevanten Änderungen in den wesentlichen Funktionsmechanismen der mexikanischen Politik vollzogen haben. Eine solche Position steht quer zu zahlreichen Analysen, welche dem Land seit der Regierungsübernahme des PAN deutliche demokratische Fortschritte attestieren.³⁷ In diesem Zusammenhang bietet sich der Verweis auf ein Interpretationsmodell an, das in der mexikanischen Diskussion über die Dynamik des Kartellkonflikts eine prominente Rolle spielt (ASTORGA 2007). Dieser Deutung gemäß hat es zu Zeiten des PRI in mehreren Gliedstaaten Allianzen zwischen den Amtsträgern der Partei und Gruppierungen des organisierten Verbrechens gegeben, die durch die Politiker dominiert wurden. Im Gegenzug zur Duldung ihrer illegalen Aktivitäten mussten die Banden auf einen sparsamen Einsatz von Gewalt achten und durften nicht außerhalb ihrer traditionellen *plazas* (Aktionsräume) tätig werden; kam es dennoch zu Konflikten zwischen verschiedenen Banden, agierten die politischen Führer als Schlichter oder Schiedsrichter.

Mit der allmählichen politischen Schwächung der Regierungspartei (infolge von Wahlniederlagen auf Bundesstaats- und Munizipalebene seit 1989)³⁸ seien diese Arrangements brüchig und mit dem Verlust der Kontrolle über den nationalen Staatsapparat durch den Wahlsieg von Vicente Fox im Jahre 2000 obsolet geworden – die informelle Regulierung des Drogengeschäfts hatte ihre politische Grundlage verloren. Die Kartelle

Studie von Julián DURAZO HERRMANN über Oaxaca legt den Schluss nahe, dass ein hoher indigener Bevölkerungsanteil gute Voraussetzungen für die Kontinuität neo-patrimonialer Herrschaftspraktiken offeriert (2010: 106).

³⁶ Für eine detaillierte Analyse des Wahlergebnisses siehe GREENE 2007: 210-254. Zur politischen Bedeutung der Präsidentschaftswahl im Jahr 2000 siehe auch CAMP 2007: 213 ff.

³⁷ Zu den Charakteristika des politischen Wandels in Mexiko seit dem historischen Wahlerfolg des PAN siehe WEINTRAUB 2010: 20 ff., HABER et al. 2008: 153 ff., EDMONDS-POLI/SHIRK 2008: 112 ff.

³⁸ Zur allmählichen politischen Schwächung des PRI seit 1989 siehe SUCHLICKI 2001: 188 ff., MAGALONI 2006: 89 ff., FAUST 2007: 324 ff., EDMONDS-POLI/SHIRK 2008: 104-112, GRAYSON 2010: 39-53.

hätten dann ihre neuen Handlungsspielräume genutzt und ihre Aktivitäten geographisch ausgedehnt, was zwangsläufig zu gewalttätigen Konflikten mit anderen Drogenbanden geführt habe.

Auch wenn es Arrangements dieser Art zweifellos gegeben hat, wird dem Regierungswechsel vom PRI zum PAN eine viel zu große Bedeutung für den hier behandelten Problemkomplex eingeräumt; wesentlich wichtiger für die Erstarkung der mexikanischen Drogenhandelsorganisationen als die Wahlniederlage des PRI waren die Auswirkungen der NAFTA und die Eliminierung der kolumbianischen Kokainkartelle (s.o.). Unabhängig davon gilt es zu konstatieren, dass die Übernahme der nationalen Regierung durch den PAN nicht ohne Weiteres zu Veränderungen in der Politik auf der Ebene der Bundesstaaten und Munizipien geführt hat. Ihre geographisch-räumliche Manifestation erfahren die Aktivitäten der Drogenbanden immer nur im Bereich und Umfeld konkreter Städte und Gemeinden. Der zweifache Erfolg des PAN auf Bundesebene ändert nichts daran, dass mehrere Gliedstaaten und zahlreiche Munizipien ununterbrochen von PRI-Politikern regiert werden; in anderen Fällen gelang der alten Regierungspartei nach einer Legislaturperiode in der Opposition das politische Comeback.³⁹ Mithin kann von einer weitgehenden Kontinuität der traditionellen Herrschaftspraktiken in großen Teilen des Landes ausgegangen werden (CAMP 2007: 13, GIRAUDY 2010, DURAZO HERRMANN 2010).

Aber auch in mehreren Bundesstaaten, wo der PRI durch den PAN abgelöst wurde, kam es selten zu durchgreifenden Neuerungen im Regierungs- und Verwaltungshandeln, im allgemeinen Politikstil sowie beim Aufbau und der Pflege von politischen Loyalitätsbeziehungen. Von der dritten großen Partei, dem *Partido Revolucionario Democrático* (PRD) sind ohnehin kaum Impulse zur Veränderung der traditionellen politischen Kultur zu erwarten, weil er sich ähnlicher Herrschaftsinstrumente bedient wie der PRI

³⁹ Solange der PRI die bundesstaatliche Ebene kontrollierte, war es ihm möglich Patronagepraktiken auch in jenen Gliedstaaten und Munizipien anzuwenden, die von Repräsentanten der beiden anderen großen Parteien regiert wurden. So hat der PRI nach der umstrittenen Präsidentschaftswahl von 1988 das Armutsbekämpfungsprogramm PRONASOL vor allem in Munizipien, wo der PRD überdurchschnittlich viele Stimmen verbuchen konnte, mit einigem Erfolg gezielt dazu benutzt, verlorene Wählergruppen zurück zu gewinnen (MAGALONI 2006: 122-150).

(HILGERS 2008, SCHRÖTER 2011: 150-153, 219-224). Der Regierungswechsel hin zum PAN und das damit besiegelte Ende eines nicht-kompetitiven politischen Systems haben nicht zu einer durchgreifenden Demokratisierung der mexikanischen Politik, sondern lediglich zu einer gewissen Abschwächung der „autoritären“ informellen Herrschaftspraktiken geführt.⁴⁰ „Increased electoral competition has not rendered the PRI's authoritarian structures and practices useless. Not only have those authoritarian components proved difficult to eliminate; they have also demonstrated their efficacy in times of tight electoral competition” (VELASCO 2004: 69).

Die Nützlichkeit und die politische Effektivität solcher undemokratischer Praktiken werden weniger vom Willen parteipolitischer Akteure als von den gegebenen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen bestimmt: „Clientelism, authoritarian corporatism, and the like, are rational responses of political actors in procedurally democratic but extremely unequal societies. These practices do not necessarily result from a vertical imposition: they may also arise from a voluntary, if unequal and usually tacit, pact. (...) As long as the socioeconomic structure that explains the survival of authoritarian practices and institutions remains in place, purely procedural political change is unable to eliminate them” (VELASCO 2004: 61, 8).⁴¹ Die Tatsache, dass es auch unter den beiden Präsidenten des PAN nicht gelungen ist, die Steuerquote nennenswert zu erhöhen, „...keeps the government incapable of implementing decisive social programs, and thereby contributes to preserving the ‚opportunity structure‘ for authoritarian forms of political mobilization“ (ebd.: 87).⁴²

Die traditionellen und gleichzeitig höchst anpassungsfähigen informellen Stabilisierungsmechanismen scheinen stärker und robuster zu sein, als viele Theoretiker des Syndroms fragiler Staatlichkeit annehmen. Klientelismus, Patronage und andere undemokratische Herrschaftsinstrumente sind so fest in die politische Kultur des Landes eingewoben, dass sie zur Stabilität des politischen Systems gerade dann entscheidend beitra-

⁴⁰ Die Gründe, warum nach dem Ende der PRI-Hegemonie trotz z.T. redlicher Absichten so wenig auf dem Feld der Korruptionsbekämpfung erreicht werden konnte, thematisiert die Studie von MORRIS 2009.

⁴¹ Ähnlich die Argumentation bei MAGALONI 2006: 72 f.

⁴² Zu den glücklosen Versuchen der Regierung Fox, das Steuersystem zu reformieren, siehe HABER et al. 2008: 216 ff.

gen, wenn zentrale Funktionen der Staatlichkeit an Leistungsfähigkeit einbüßen (MORRIS 2009: 238). Überdies haben die jahrzehntelang vom PRI angewandten Praktiken zur Sicherung der Loyalität der Parteibasis und zur Mobilisierung von Wählerstimmen die politische Disposition großer Bevölkerungsgruppen so stark geprägt, dass sich auch die Kandidaten der anderen beiden großen Parteien genötigt sehen, ähnliche Mittel und Methoden einzusetzen, um ihre Chancen im Wettbewerb um die Wählergunst gegenüber dem PRI zu wahren (SCHRÖTER 2011: 242).⁴³

Das was im Falle Mexikos als „versagende oder verfallende“ Staatlichkeit perzipiert und kategorisiert wird, sollte nach Ausblendung des auch unausgesprochen stets verdeckt präsenten Referenzmodells „konsolidierter Staatlichkeit“ unvoreingenommen als andere Art von Staatlichkeit betrachtet werden, die eigene politische Stabilisierungs- und Reproduktionsmechanismen herausgebildet und in der Ära des PRI z.T. nahezu perfektioniert hat, denen in Bezug auf die Überlebensfähigkeit des politischen Systems die wichtigste Rolle zukommt. In der politikwissenschaftlichen *failing states*-Debatte werden die „schwachen“ Staaten allzu stark durch Defizite und Mängel bezüglich einer funktionierenden Staatlichkeit charakterisiert und weniger nach dem, was sie an genuiner staatlicher Funktions- und Reproduktionslogik vorzuweisen haben.⁴⁴ Wenn man begrenzte Staatlichkeit als „normalen“ Herrschaftszustand und nicht als defizitäres Übergangsphänomen begreift (RISSE/LEHMKUHL 2007, BETZ 2007), lassen sich die regime-inhärenten Stabilisierungsfaktoren vorbehaltlos einer genauen Analyse unterziehen.

⁴³ Dessen ungeachtet verweisen Emily EDMONDS-POLI und David A. SHIRK (2008: 193 ff.) auf einen spürbaren relativen Machtgewinn des mexikanischen Wählers gegenüber den politischen Parteien und deren Kandidaten: „The advent of political competition through free and fair elections has dramatically increased the relative power of voters as “clients”, and exposed their “patrons” to greater political vulnerability. Whereas the PRI’S political clients once gladly traded votes and signs of support for minor offerings from the ruling party’s political candidates, today’s candidates must clamor to attract the support of more discerning voters who have many choices – and perhaps better offers – before them” (ebd.). Ähnlich argumentiert CAMP 2007: 290 f.

⁴⁴ Dass Staatsapparate außerhalb der OECD-Welt nach anderen – überwiegend informellen – Gesetzmäßigkeiten funktionieren, zeigen die zahlreichen Fälle, in denen vom Westen initiierte *statebuilding*-Programme zu wenig mehr als der Errichtung einer Potemkinschen Staatlichkeit führen, weil den lokalen politischen Gegebenheiten nicht ausreichend Rechnung getragen wurde (BLIESEMANN DE GUEVARA/KÜHN 2010).

Was den weiteren Verlauf des mexikanischen „Drogenkriegs“ betrifft, bieten sich drei mögliche Szenarien an, die einen Ausweg aus der jetzigen Gewaltspirale weisen: Die Regierung könnte sich bei anhaltender Erfolglosigkeit ihrer Anti-Kartell-Strategie und dem damit verbundenen Imageschaden zu einem Arrangement mit den Drogenbanden oder zumindest mit den stärksten Kartellen entschließen. Inhalt des Tauschgeschäfts: Duldung der illegalen Aktivitäten gegen Gewaltverzicht. Die Praktikabilität dieser Option ist allerdings durch die seit 2009 erfolgten Spaltungen im Kartellmilieu nicht leichter geworden. Dazu kommt, dass die USA ein solches Arrangement kaum tatenlos hinnehmen würden.

Das zweite Szenario weist der Regierung eher eine Nebenrolle zu: Als Profiteur des bisherigen blutigen Konkurrenzkampfs innerhalb des Oligopols der Drogenbanden lässt sich eindeutig das Sinaloa-Kartell ausmachen. Außer der *Los Zetas*-Bande haben die anderen Gangs inzwischen zunehmend an Einfluss verloren. Die Gewalt könnte spürbar zurückgehen, wenn es entweder der Sinaloa-Föderation oder aber – weniger wahrscheinlich – den *Zetas* auf mittlere Frist gelingt, die Konkurrenzorganisationen auszuschalten oder – realistischer – so weit zu schwächen, dass sie die Rolle eines Juniorpartners einer völligen Vernichtung vorziehen. Sollten sich nach weiteren Kräfteverschiebungen und der Bildung neuer Allianzen zwei große Kartellföderationen herausbilden, ist auch eine Art Waffenstillstand oder Stillhalteabkommen (basierend auf einer Aufteilung des drogenhandelsrelevanten Territoriums) zwischen diesen beiden Gruppierungen nicht völlig auszuschließen. Aus heutiger Sicht scheint das zweite Szenario die relativ größte Realisierungschance zu besitzen. In allen drei Szenarien wäre Mexiko ein Land, in dem das organisierte Verbrechen politisch als „graue Eminenz“ agiert und zentrale Staatsfunktionen neutralisiert.

Literatur

- ASTORGA, L. (2007): Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra. Mexiko, D. F.
- BAGLEY, B. und A. HERNANDEZ (2010): Crimen organizado en México y sus vínculos con Estados Unidos. In: MATHIEU, H. und C. NINO GUARNIZO (Hrsg.): Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe. Friedrich Ebert Stiftung. Bogotá: 328-378.
- BENITEZ MANAUT, R. (2011): „Estados fallidos“ e insurgencias criminales. Foreign Affairs Latinoamérica 11 (2): 32-41.
- BETZ, J. (2007): Staatlichkeit in Entwicklungsländern: Versachlichung tut Not. GIGA-Focus 2/07. Hamburg.
- BEITTEL, J. S. (2009): Mexico's Drug-Related Violence. Congressional Research Service Report for Congress. R 40582. Washington, D. C.
- BLIESEMANN DE GUEVARA, B. und F. P. KÜHN (2010): Illusion Statebuilding. Warum sich der westliche Staat so schwer exportieren lässt. Hamburg.
- BOWDEN, C. (2010): Murder City. Ciudad Juárez and the Global Economy's New Killing Fields. New York.
- CAMP, R. A. (2007): Politics in Mexico. The Democratic Consolidation. New York/Oxford.
- CAMPBELL, H. (2009): Drug War Zone. Frontline Dispatches from the Streets of El Paso and Juárez. Austin.
- CASTANEDA, J. (2010): What's Spanish for Quagmire. Foreign Policy Jan/Feb: 78-82.
- CHOJNACKI, S. und Z. BRANOVIC (2007): Räume strategischer (Un-)Sicherheit: Ein Markt für nicht-staatliche Gewaltakteure und Gelegenheiten für Formen von Sicherheits-Governance. In: RISSE, T. und U. LEHMKUHL (Hrsg.): Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Baden-Baden: 181-204.
- CONSULTA MITOFSKY (2011): México – Evaluación de Gobierno 19 Trimestres. Agosto 2011. Mexiko, D. F.
- DOMINGUEZ, J. (2002): The Perfect Dictatorship? Comparing Authoritarian Rule in South Korea and in Argentina, Brazil, Chile, and Mexico. Paper prepared for Delivery at the 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association. August 29-September 1, 2002. Boston.
- DURAZO HERRMANN, J. (2010): Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca. Journal of Politics in Latin America 2/2010: 85-112.
- EDMONDS-POLI, E. und D. A. SHIRK (2009): Contemporary Mexican Politics. Lanham/Boulder.
- FAUST, J. (2007): Autocracies and Economic Development: Theory and Evidence from 20th Century Mexico. Historical Social Research 32 (4): 305-329.
- FELBAB-BROWN, V. (2009): The Violent Drug Market in Mexico and Lessons from Colombia. Brookings Institution, Policy Paper Nr. 12. Washington, D. C.

- FELBAB-BROWN, V. (2011): Calderón's Caldrón. Lessons from Mexico's Battle Against Organized Crime and Drug Trafficking in Tijuana, Ciudad Juárez, and Michoacán. Washington, D. C.
- GIRAUDY, A. (2010): The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America* 2/2010: 53-84.
- GOODMAN, C. und M. MARIZCO (2010): U.S. Firearms Trafficking to Mexico: New Data and Insights Illuminate Key Trends and Challenges. Trans-Border-Institut. University of San Diego. San Diego.
- GRANT, R. (2008): *Bandit Roads into the Lawless Heart of Mexico*. London.
- GRAYSON, G. W. (2010): *Mexico. Narco-Violence and a Failed State?* New Brunswick.
- GREENE, K. E. (2007): *Why Dominant Parties Lose. Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Cambridge/New York.
- GUTIERREZ, A. (2007): *Narcotráfico. El gran desafío de Calderón*. Mexiko, D. F.
- HABER, S., H. S. KLEIN, N. MAURER und K. J. MIDDLEBROOK (2008): *Mexico Since 1980*. Cambridge/New York.
- HERNANDEZ, A. (2010): *Los señores del narco*. Mexiko, D. F.
- HEUPEL, M. (2009): Die Gewaltökonomie der „Neuen Kriege“. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46: 9-14.
- HOFFMANN, K.-D. (2008): Mexikos „War on Drugs“ und die Mérida-Initiative. *GIGA Focus Lateinamerika* 4/2008. Hamburg.
- HOFFMANN, K.-D. (2009): Regierung kontra Kartelle: Der Drogenkrieg in Mexiko. *Internationale Politik und Gesellschaft* 2/2009: 56-77.
- HOFFMANN, K.-D. (2011): Mexikos aussichtsloser Drogenkrieg. Vorgänge. *Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik* 50 (1): 138-147.
- HILGERS, T. (2008): Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico's PRD in Comparative Perspective. *Latin American Politics & Society* 50 (4): 123-153.
- JIMENEZ ORNELAS, R. und M. DE GOMEZ ZARATE (2010): Destrucción de la gobernabilidad a través de la violencia social. In: PENALOZA, P. J. (Hrsg.): *Narcotráfico, Crisis Social, Derechos Humanos y Gobernabilidad. Una Agenda para el Futuro*. Mexiko, D. F.: 207-230.
- KILLEBREW, B. und J. BERNAL (2010): *Crime Wars. Gangs, Cartels and U.S. National Security*. Center for a New American Security. Washington, D. C.
- MAGALONI, B. (2006): *Voting for Autocracy. Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge/New York.
- MALDONADO, R., N. BAJUK und M. HAYEM. (2011): *Remittances to Latin American and the Caribbean in 2010: Stabilization after the Crisis*. Multilateral Investment Fund. Inter-American Development Bank. Washington, D. C.
- MEYER, M. (2010): *Abused and Afraid in Ciudad Juárez. An Analysis of Human Rights Violations by the Military in Mexico*. Washington Office on Latin America. Washington, D. C.

- MONITOR MITOFSKY (2010): *Economía, Gobierno y Política*. Monitor Mensual de Consulta Mitofsky. Diciembre de 2010. Mexiko, D. F.
- MORRIS, S. D. (1995): *Political Reformism in Mexico. An Overview of Contemporary Mexican Politics*. Boulder/London.
- MORRIS, S. D. (2009): *Political Corruption in Mexico. The Impact of Democratization*. Boulder/London.
- MÜNKLER, H. (2005): *Die neuen Kriege*. In: FRECH, S. und P. I. TRUMMER (Hrsg.): *Neue Kriege. Akteure, Gewaltmärkte, Ökonomie*. Schwalbach/Ts.: 13-32.
- O'CONNOR, A. M. und W. BOOTH (2010): *Mexico's Mayors becoming Casualties of Drug Wars; many Towns without Leaders*. In: *Washington Post*, 03. Oktober.
- OLSON, E. L. (2011): *¿Los delincuentes de México se han convertido en insurgentes?* *Foreign Affairs Latinoamérica* 11 (2): 22-31.
- OSORNO, D. E. (2009): *El Cártel de Sinaloa. Una historia del uso político del narco*. Mexiko, D. F.
- PALACIOS PAMANES, G. S. (2010): *La caída del sistema (Crisis de gobernabilidad en las cárceles de México)*. In: PENALOZA, P. J. (Hrsg.): *Narcotráfico, Crisis Social. Derechos Humanos y Gobernabilidad. Una Agenda para el Futuro*. Mexiko, D. F., 273-299.
- RAVELO, R. (2005): *Los Capos. Las narco-rutas de México*. Mexiko, D. F.
- RAVELO, R. (2007): *Crónicas de sangre. Cinco historias de los Zetas*. Mexiko, D. F.
- RIOS, V. und D. A. (2011): *Drug Violence in Mexico. Data and Analysis through 2010*. University of San Diego. San Diego.
- RISSE, T. und U. LEHMKUHL (2007): *Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20-21/2007: 3-9.
- ROTBURG, R. I. (2003): *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*. Washington, D. C.
- SADLER, L. R. (2000): *The Historical Dynamics of Smuggling in the U.S.-Mexican Border Region, 1550-1998*. In: BAILEY, J. und R. GODSON (Hrsg.): *Organized Crime & Democratic Governability. Mexico and the U.S.-Mexican Borderlands*. Pittsburgh: 161-176.
- SCHAEFER, A. G., B. BAHNEY und K. J. RILEY (2009): *Security in Mexico. Implications for U.S. Policy Options*. Rand Corporation. Santa Monica.
- SCHLEFER, J. (2008): *Palace Politics. How the Ruling Party Brought Crisis to Mexico*. Austin.
- SCHLICHTER, K. (2009): *In the Shadow of Violence. The Politics of Armed Groups*. Frankfurt/New York.
- SCHNECKENER, U. (2006): *States at Risk. Zur Analyse fragiler Staatlichkeit*. In: SCHNECKENER, U. (Hrsg.): *Fragile Staatlichkeit. „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern*. Baden-Baden: 9-42.
- SCHRÖTER, B. (2011): *Klientelismus in der Politik Mexikos. Parteien im Vergleich*. Wiesbaden.
- SCHUBERT, U.-M. (2005): *Staatszerfall als Problem des internationalen Systems*. Marburg.
- SEIDL, B. (2007): *Failing States. Der Kollaps staatlicher Institutionen und sozialer Regelsysteme*. In: STRASSNER, A. und M. KLEIN (Hrsg.): *Wenn Staaten scheitern. Theorie und Empirie des Staatszerfalls*. Wiesbaden: 31-50.

- SHIRK, D. A. (2010): *Judicial Reform in Mexico. Change & Challenges in the Justice Sector*. Trans-Border-Institute. University of San Diego. San Diego.
- SHIRK, D. A. (2011): *The Drug War in Mexico. Confronting a Shared Threat*. Council on Foreign Relations; Council Special Report No. 60. New York.
- STRATFOR GLOBAL INTELLIGENCE (2010): *Mexican Drug Wars: Bloodiest Year to Date*. Austin.
- SUHLICKI, J. (2001): *Mexico. From Montezuma to the Fall of the PRI*. Washington, D. C.
- TEICHMAN, J. A. (1988): *Policy-Making in Mexico. From Boom to Crisis*. Boston.
- UNODC (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME) (2008): *World Drug Report*. Wien.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE und NATIONAL DRUG INTELLIGENCE CENTER (2010): *National Drug Threat Assessment 2010*. Washington, D. C.
- VELASCO, J. L. (2004): *Insurgency, Authoritarianism, and Drug Trafficking in Mexico's Democratization*. London.
- VULLIAMY, E. (2010): *Amexica. War Along the Borderline*. London.
- WALDMANN, P. (2002): *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*. Opladen.
- WEINTRAUB, S. (2010): *Un-Equal Partners. The United States and Mexico*. Pittsburgh.
- WEINTRAUB, S. und D. WOOD (2010): *Cooperative Mexican-U.S. Antinarcotics Efforts*. Center for Strategic & International Studies. Washington, D. C.

Scheitert Pakistan? Probleme der Staatlichkeit in Pakistan

Christian Wagner

1 Einleitung

In der Liste der potentiellen Kandidaten für einen Staatszerfall erregt Pakistan naturgemäß das meiste Aufsehen. Ein erneutes Auseinanderbrechen Pakistans wie 1971 oder gar die Machtübernahme des Staates und seines Nuklearprogramms durch islamistische Gruppen zählt zu den *Worst Case*-Szenarien der internationalen Politik. 2010/2011 gab es in allen Provinzen des Landes bewaffnete Auseinandersetzungen. In den selbstverwalteten Stammesgebieten (Federally Administered Tribal Areas, FATA) und Teilen der Provinz Khyber Pakhtunkhwa (KPK) kämpften militante islamistische Gruppen wie die Tehreek-e Taliban Pakistan (TTP) für die Errichtung eines Talibanstaates. In Belutschistan kämpften militante ethnonationalistische Organisationen der Belutschen für die staatliche Unabhängigkeit ihres Gebiets. Die Anschläge militanter sunnitischer und schiitischer Gruppen auf Anhänger der anderen Glaubensgemeinschaft in den Stammesgebieten, Belutschistan und im Punjab stellen die Handlungsfähigkeit des pakistanischen Staates in Frage und die blutigen Auseinandersetzungen in Karachi zwischen Sindhis, Mohajirs, Paschtunen und Belutschen, denen 2011 mehrere hundert Menschen durch gezielte Tötungen zum Opfer fielen, sprechen der Vorstellung eines staatlichen Gewaltmonopols Hohn.

Die verschiedenen innenpolitischen Konfliktherde und die anhaltenden Probleme der Regierungsführung bescheren Pakistan seit vielen Jahren einen unrühmlichen Spitzenplatz in den einschlägigen Indices zum Staatszerfall und Aspekten der Regierungsführung (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Pakistans Rang in Indices zu Aspekten von Staatlichkeit

Jahr/Index	Failed States Index	Human Development Index	Corruption Perception Index	Rule of Law Index
2010	Rang 10 von 177	Rang 125 von 169	Rang 143 von 178	Rang 33 von 35*
2009	Rang 10 von 177	Rang 141 von 182	Rang 139 von 180	-
2008	Rang 9 von 177	Rang 139 von 179	Rang 134 von 180	-

Quellen: THE FUND FOR PEACE (2011), TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2010), AGRAST et al. (2011), UNDP (2010); * Durchschnittswert, eigene Berechnung.

Die Indices orientieren sich in ihren Annahmen an westlichen Vorstellungen von Staat und Staatlichkeit. Die damit verbundenen Maßstäbe über Aufgaben und Funktionen des Staates führen aber aufgrund der unterschiedlichen historischen Entstehungsbedingungen und damit verbundenen Pfadabhängigkeiten zu wenig erfreulichen Ergebnissen hinsichtlich der Staatlichkeit in der Nicht-OECD-Welt. Dabei wird unterschlagen, dass unter den heute eingeforderten Bedingungen von *good governance*, oft ergänzt um Demokratie und Menschenrechte, auch die Entwicklung der westlichen Industriegesellschaften im 19. Jahrhundert in deutlich anderen Bahnen verlaufen wäre. Die anhand westlicher Vorstellungen konstatierten Formen von schlechter Staatlichkeit, wie sie in den Indices zum Ausdruck kommen, sollten aber nicht damit gleichgesetzt werden, dass es keine Form von *governance* gibt. Eine Reihe von Untersuchungen haben gezeigt, dass es in Räumen begrenzter Staatlichkeit andere Formen von *governance* gibt (RISSE 2008, BROZUS/RISSE 2009, ZÜRCHER 2007). Ungeachtet dieser methodischen Probleme hat sich in den letzten Jahren auch in Pakistan eine umfangreiche öffentliche Debatte über die Missstände und die Frage des Scheiterns entwickelt (HUSSAIN 1993, LODHI 2011, JAFAR 2011, KURESHI 2009).

Ein Scheitern Pakistans lässt sich in zwei Extremszenarien skizzieren. Erstens eine erneute territoriale Abspaltung wie im Falle Ostpakistans 1971. Zweitens die Machtübernahme islamistischer Parteien, deren Politik sich an der Gemeinschaft der Gläubigen, nicht aber an den Grenzen des Territorialstaates orientieren. Trotz der innenpolitischen Krisenhaftigkeit, so das Argument im Folgenden, erscheint aber ein solches Scheitern Pakistans wenig wahrscheinlich, denn Pakistan ist nicht der Gazastreifen und nicht Somalia. Ein demokratischer Wahlsieg islamistischer Parteien wie im Gazastreifen ist

ebenso wenig wahrscheinlich wie eine Implosion staatlicher Strukturen. Um das Argument zu erläutern, werden im Folgenden anhand einer minimalistischen Definition von Staat mit den Kriterien Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt die Probleme der Staatlichkeit in Pakistan analysiert.

2 Staatsgebiet

Im Zuge der politischen Auseinandersetzungen um die Dekolonisierung Britisch-Indiens und die Unabhängigkeit Indiens und Pakistans entstand eine heftige Debatte darüber, welche Gebiete zu Pakistan gehören sollten. Pakistan wurde von seinen Protagonisten nicht nur als „Land der Reinen“ interpretiert, sondern der Name galt auch als Akronym für die künftigen Teile des Staatsgebiets: „P“ stand für Punjab, „A“ für Afghanistan, „K“ für Kaschmir und „S“ für Sindh.

In den Verhandlungen zwischen der britischen Kolonialmacht, die den Abzug aus dem indischen Subkontinent überstürzt für den 15. August 1947 festgelegt hatte, dem Indian National Congress, der unter der Führung von Mahatma Gandhi und Jawaharlal Nehru eine Unabhängigkeit Pakistans ablehnte, und der Muslimliga unter der Führung von Mohammed Ali Jinnah, wurde schließlich ein Kompromiss über das Gebiet Pakistans erzielt. Die muslimischen Gebiete wurden Pakistan zugeteilt, religiös gemischte Provinzen wie Punjab und Bengalen wurden auf der Grundlage der Religionszugehörigkeit geteilt. Die über 500 Fürstenstaaten (*Princely States*) konnten sich einem der neuen Staaten anschließen oder unabhängig bleiben. Damit entstand bei der Gründung Pakistans am 14. August 1947 auf der Grundlage der Religionszugehörigkeit ein zweigeteiltes Land. Der östliche Landesteil bestand aus den muslimischen Gebieten Bengalens, der Westteil aus den Provinzen Punjab, Sindh, NWFP und Britisch-Belutschistan. Beide Teile waren durch ca. 1.500 Kilometer indisches Territorium getrennt.

Die territoriale Konsolidierung erwies sich vor allem im Westteil als sehr schwierig. In der Northwest Frontier Province (NWFP)¹ an der Grenze zu Afghanistan hatte bereits im Juli 1947 ein Referendum stattgefunden. Die Befürworter eines unabhängigen Staa-

¹ 2010 wurde die NWFP in Khyber Pakhtunkhwa (KPK) umbenannt.

tes Paschtunistan boykottierten die Abstimmung, so dass sich die NWFP an Pakistan anschloss. Die Forderung nach einem eigenen paschtunischen Staat und damit der Anspruch auf die paschtunischen Gebiete in der NWFP wurden auch von Afghanistan erhoben. Afghanistan lehnte die Staatsgründung Pakistans ab, stimmte als einziges Land gegen die Aufnahme Pakistans in die Vereinten Nationen (VN) und erkennt bis heute die Durand-Linie nicht als Grenze an. Die selbst verwalteten Stammesgebiete (Federally Administered Tribal Areas, FATA) an der Grenze zu Afghanistan optierten im Sommer 1947 ebenfalls für einen Beitritt zu Pakistan. Eine Reihe von Fürstenstaaten im Nordwesten wie Swat, Chitral und in Belutschistan wie das Khanat von Kalat blieb zunächst unabhängig und trat erst nach und nach dem pakistanischen Staat bei.²

Deutlich größere territoriale und politische Probleme ergaben sich aus der Situation im Fürstenstaat Kaschmir. Dort herrschte eine Hindu-Dynastie über eine mehrheitlich muslimische Bevölkerung. Unmittelbar nach der Unabhängigkeit Pakistans und Indiens brach eine Revolte in Poonch, im westlichen Teil Kaschmirs aus. Die Aufständischen wurden von Pakistan unterstützt und wollten den Sturz der Regierung in Srinagar. Der Maharaja von Kaschmir wandte sich an Indien mit der Bitte um militärische Unterstützung, die ihm nach der Unterzeichnung des Beitritts zur Indischen Union am 26. Oktober 1947 gewährt wurde. Am 24. Oktober 1947 erklärt sich der westliche Teil Kaschmir für unabhängig und rief den Staat Azad Kaschmir aus. Im Zuge der militärischen Auseinandersetzungen in Kaschmir erklärte die Stämme aus der Region Gilgit im November 1947 ihren Beitritt zu Pakistan (LAMB 1997: 190 ff.).

Der Kaschmirkonflikt wurde im Dezember 1947 von Indien in die VN gebracht. Am 01. Januar 1949 trat ein Waffenstillstand in Kraft, mit dem Kaschmir in einen indischen und pakistanischen Teil geteilt wurde. Der von Pakistan kontrollierte Teil Kaschmirs bestand dabei aus zwei Teilen. Azad Kaschmir bestand als unabhängiger Staat weiter. Im März 1949 unterzeichneten Pakistan und Azad Kaschmir ein Abkommen, mit dem die Vorherrschaft Pakistans in Azad Kaschmir festgeschrieben wurde (vgl. CHOUDHRY 1949). Die sogenannten nördlichen Gebiete (Northern Areas) um die Region Gilgit/Baltistan wurden hingegen indirekt von Pakistan verwaltet. Da Pakistan Kasch-

² Zur Entwicklung in Belutschistan vgl. AXMANN 2009.

mir offiziell als umstrittenes Gebiet (*disputed territory*) im Sinne der VN-Resolutionen versteht, zählen die Northern Areas offiziell nicht zu Pakistan. Trotz einer Reihe von Reformen hat die Region weiterhin einen schlechteren wirtschaftlichen und politischen Status im Vergleich zu den anderen Gebieten Pakistans (JAN 2007).

Der Konflikt mit Indien um Kaschmir hat auch die nationale Identität Pakistans gestärkt. Trotz aller innenpolitischen Auseinandersetzungen gibt es bis heute in dieser Frage eine große Einigkeit über alle Parteigrenzen hinweg. Der Konflikt wurde von Seiten des Militärs innenpolitisch genutzt, um die eigenen politischen und wirtschaftlichen Interessen zu sichern (SIDDIQA 2007).

Der Prozess der Staatsgründung war somit ein langwieriger Prozess, der nicht mit einer territorialen Konsolidierung endete. Im Bürgerkrieg 1971 spaltete sich Ostpakistan ab, aus dem Bangladesch als eigener Staat hervorging (s.u.). Die territoriale Staatlichkeit Pakistans ist bis heute prekär. Erstens durch die von Afghanistan nicht anerkannte Grenze der Durand-Linie, zweitens durch den autonomen Status der FATA, die weiterhin nach den kolonialen Regeln verwaltet werden, und drittens durch den Zwitterstatus der Northern Areas, die offiziell nicht zu Pakistan gehören. Die territorialen Fragen standen in einer Wechselbeziehung mit den Konflikten zwischen den ethnischen Gruppen, die mehr regionale und politische Autonomie bis hin zur Unabhängigkeit forderten.

3 Staatsvolk

Die Idee eines eigenen Staates für die Muslime des indischen Subkontinents war erstmals 1930 von dem Dichter Mohammed Iqbal formuliert worden. Hintergrund waren die Spannungen zwischen Hindus und Muslimen, die seit Ende des 19. Jahrhunderts zu gewaltsamen Unruhen in einzelnen Städten in Nordindien geführt hatten (ROBINSON 1973, FREITAG 1980). In der Unabhängigkeitsbewegung entzündete sich Streit um die Frage der Mitsprache der Muslime in einem unabhängigen Indien. Angesichts der Minderheitenposition der Muslime, die ca. ein Viertel der Bevölkerung in Britisch-Indien bildeten, befürchteten sie eine dauerhafte Majorisierung durch die Mehrheit der Hindus. Der politische Aufstieg der 1906 gegründeten Muslimliga begann unter der Führung

von Jinnah ab 1937. 1940 übernahm die Muslimliga erstmals in ihrer Lahore-Resolution die Idee eines eigenen Staates Pakistan in ihr Programm. Das theoretische Fundament bildete die bereits im 19. Jahrhundert entwickelte Zwei-Nationen-Theorie. Ihr zufolge waren Hindus und Muslime aufgrund ihrer unterschiedlichen Religionen und eigenen Traditionen eigenständige Nationen mit dem Recht auf einen eigenen Staat. Mit dieser Forderung untermauerte die Muslimliga ihren Anspruch als alleinige politische Vertretung der Muslime und errang bei den Wahlen zur verfassungsgebenden Versammlung 1946 in den mehrheitlich muslimischen Gebieten einen überwältigenden Erfolg.

Die Staatsgründung Pakistans und Indiens im August 1947 war von einer großen Umsiedlungswelle begleitet. Ca. 15 Millionen Menschen verließen ihre Heimat, um sich in einem der beiden neuen Staaten anzusiedeln. Den Massakern militanter Gruppen an den Umsiedler fielen mehrere hunderttausend Menschen zum Opfer. Die Elite der Muslimliga, die ihre Hochburgen in Nordindien hatte, ging nach Karatschi, der neuen Hauptstadt Pakistans.

3.1 Religion vs. Ethnizität in West- und Ostpakistan

Pakistan war ein ideologischer Staat gegründet auf der Grundlage der Religion. Von Beginn an gab es innenpolitische Kontroversen über die Rolle von Religion in Staat und Gesellschaft. Dabei zeigte sich, dass die gemeinsame Religionszugehörigkeit nicht ausreichend war, um die Konflikte zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen im neuen Staat einzudämmen.

Innerhalb des religiösen Lagers gab es liberale, konservative und orthodoxe Strömungen. Der religiöse liberale Nationalismus hatte seinen Ursprung in den muslimischen Reformbewegungen in Nordindien und wurde von moderaten Politikern wie Staatsgründer Jinnah repräsentiert. Religion sollte die Grundlage des Staates sein, aber der Staat sollte sich in religiösen Fragen weitgehend neutral verhalten. Jinnah machte seine Vorstellungen über die Rolle der Religion im Staat in seiner Rede vor der verfassungsgebenden Versammlung am 11. August 1947 deutlich: „You are free, you are free to go to your temples, you are free to go to your mosques or to any other places of wor-

ship in this state of Pakistan. You may belong to any religion or caste or creed - that has nothing to do with the business of the state" (M. A. Jinnah zit. n. KHAN 2005). Diese moderate Einstellung zur Religion wurde auch durch die Sufi-Traditionen gestärkt, die muslimische und hinduistische Elemente verbanden.

Daneben gab es religiös-konservative Strömungen, die eine stärkere Islamisierung von Staat und Gesellschaft anstreben. Diese Vorstellungen wurden von religiösen Parteien wie der Jamat-i-Islami (JI) und Jamiat-ul-Ulema-e-Islam (JUI) artikuliert. Die religiösen Parteien fanden ihre Anhänger vor allem in den Städten, erzielten bei Wahlen aber nur drei bis sechs Prozent der Stimmen. Allerdings konnten sie durch die Zusammenarbeit mit dem Militär an Einfluss gewinnen und gesellschaftlich umstrittene Vorhaben wie die Blasphemiegesetze durchsetzen.

Religiös-orthodoxe Gruppen lehnten die Gründung Pakistans aus religiösen Motiven ab. Für sie steht die Gemeinschaft der Gläubigen, nicht eine damit verbundene staatliche Ordnung im Vordergrund. So stand Abu Ala Maududi, der 1941 die JI zur Förderung des Islam gegründet hatte, der Idee der Staatsgründung Pakistans zunächst ablehnend gegenüber, revidierte aber später diese Position. Religiöse Gruppierungen, die den Staat ablehnen, spielen im politischen Spektrum Pakistans heute kaum eine Rolle. Allerdings werden ihre orthodox-fundamentalistischen Ideen von militanten Gruppen zur Rechtfertigung ihres Kampfs gegen den pakistanischen Staat und für die Islamisierung des indischen Subkontinents genutzt.

Die religiösen Parteien setzten in der Präambel der Verfassung 1949 durch, dass die Souveränität nicht vom Volk, sondern von Gott hergeleitet wurde (SAIGOL 2009: 44). Die politische Führung konnte sich auch nicht den religiösen Traditionen einfach entledigen. General Ayub Khan, der 1958 durch einen Putsch an die Macht gekommen war, hatte in der Verfassung 1962 u.a. den Begriff „Islamisch“ aus dem offiziellen Namen des Landes entfernen lassen. Dies rief heftige Proteste der Rechtsgelehrten (Ulama) hervor, so dass mit der ersten Verfassungsänderung 1963 wieder der alte Name „Islamic Republic of Pakistan“ eingeführt wurde (TALBOT 1999: 158).

Im Unterschied zu den Kontroversen über die Rolle der Religion in der Gesellschaft stellten die Konflikte zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen die territoriale

Integrität Pakistans deutlich stärker in Frage. Die Bevölkerungsmehrheit Pakistans lebte im bengalisch geprägten Ostteil, während die politische und wirtschaftliche Elite aus Punjabis und den aus Indien zugewanderten Mohajirs im Westteil war. Dort hatte es unter den Paschtunen, Belutschen und Sindhis bereits vor der Unabhängigkeit auch eine Reihe nationalistischer Bewegungen gegeben.

Die Forderungen der Bengalen nach einer größeren Mitsprache im Staat bzw. nach einer größeren regionalen Autonomie fanden kein Gehör. Die Einführung von Urdu als Nationalsprache 1952 stieß auf Proteste in Ost- und Westpakistan. Um zumindest formal einen Ausgleich zwischen den Landesteilen herzustellen, wurden die Provinzen im Westteil 1955 zusammengeschlossen (One Unit Scheme).

Die Eskalation über die Frage der Beteiligung Ostpakistans folgte nach den ersten demokratischen Wahlen 1970. Nach Protesten in Ost- und Westpakistan gegen die Herrschaft des Militärs trat Ayub Khans im März 1969 zurück. Sein Nachfolger General Yahya Khan leitete eine Reihe von innenpolitischen Reformen ein. Im Dezember 1970 fanden, 23 Jahre nach der Gründung Pakistans, die ersten freien Wahlen statt. Die ostpakistanische Awamiliga errang unter der Führung von Mujibur Rahman eine deutliche Mehrheit im nationalen Parlament. Im Westteil gewann die Pakistan Peoples Party (PPP) unter der Führung von Zulfikar Bhutto die meisten Sitze im Parlament.

Die Regierungsbildung scheiterte, da die militärischen und politischen Eliten Westpakistans nicht bereit waren, den Wahlsieg der Awamiliga anzuerkennen. Im Streit über die Regierungsbildung wurde Mujibur Rahman Ende März 1971 verhaftet, nachdem er die Unabhängigkeit Ostpakistans erklärt hatte. Daraufhin gingen die pakistanische Armee und paramilitärische Einheiten gewaltsam gegen Polizei, Demonstranten und Intellektuelle in Ostpakistan vor. Die ostpakistanischen Truppenteile der pakistanischen Armee desertierten und formierten sich zur Mukti Bahini (Befreiungsarmee), die einen Guerillakrieg gegen die Einheiten der pakistanischen Armee begann. Der Bürgerkrieg in Ostpakistan führte zu Flüchtlingsströmen nach Indien, das die ostpakistanischen Guerillas unterstützte. Im Dezember 1971 intervenierte Indien militärisch in Ostpakistan. Nach einem kurzen Krieg kapitulierte die pakistanische Armee (SISSON 1990).

3.2 Religion vs. Ethnizität in Pakistan nach 1971

Die Unabhängigkeit Ostpakistans und die Entstehung Bangladeschs war der erste Fall eines gescheiterten Staates nach dem Ende des zweiten Weltkriegs. Für die pakistanische Führung war es eine militärische, politische und ideologische Niederlage. Militärisch hatte die pakistanische Armee eine vernichtende Niederlage gegen Indien erfahren. Politisch hatte es die autoritäre Herrschaft von Militär und bürokratischer Elite nach 1947 nicht vermocht, einen dauerhaften Ausgleich im Konflikt zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen herbei zu führen. Ideologisch war mit der Spaltung auch der Traum Jinnahs, Pakistan als einen eigenen Staat Pakistan für die Muslime Südasiens zu schaffen, gescheitert.

Die Auseinandersetzungen zwischen religiösen und ethnischen Identitätsvorstellungen setzten sich auch nach 1971 in Pakistan fort. Die ethnische Konfliktlinie entzündete sich immer wieder an der Dominanz der Punjabis gegenüber den Sindhis, Paschtunen und Belutschen (AMIN 1993). In den 1970er Jahren schlug das Militär einen Aufstand der Belutschen gewaltsam nieder. Der Konflikt zwischen Zentralregierung und militanten Gruppen in Belutschistan schwelt bis heute und bildet eine der größten innenpolitischen Herausforderungen (vgl. GRARE 2006, WILKE 2009). Mitte der 1980er Jahre gründeten die Mohajirs mit Unterstützung des Militärs eine eigene Partei, die Muttahida Qaumi Movement (MQM), um ihre Interessen gegenüber der Mehrheit der Sindhis durchzusetzen und um damit das Gegengewicht zur PPP im Sindh zu bilden.

Der Ausgleich der divergierenden Interessen zwischen der Zentralregierung und den Provinzen durch föderale Institutionen blieb ungenügend bzw. fiel den innenpolitischen Auseinandersetzungen zum Opfer. Mit dem 18. Verfassungszusatz 2010 wurde eine umfassende Reform der Beziehungen zwischen Zentralregierung und Provinzen erreicht. Die Reformen beinhalteten u.a. die Umbenennung der NWFP in Khyber Pakhtunkhwa (KPK) sowie die Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebung, um den Provinzen damit eine größere Autonomie zu gewähren (HASSAN 2010). Die Umsetzung der Maßnahmen wurde allerdings durch die Flutkatastrophe im Sommer 2010 deutlich verzögert, da es eine Reihe von ungeklärten Fragen hinsichtlich der Umsetzung

gibt. Angesichts der jahrelangen politischen Auseinandersetzungen ist diese Reform sicherlich ein wichtiger Erfolg der demokratischen Regierung.

Nach 1971 verstärkten sich auch die Auseinandersetzungen über die Frage nach der Rolle von Religion in Staat und Gesellschaft. Die Ursache des Scheiterns Pakistans 1971 lag für die religiösen Parteien in der schwachen religiösen Ausrichtung des Staates. Der neue Premierminister Zulfikar Bhutto, dessen PPP bei der Wahl 1970 die stärkste Partei in Westpakistan geworden war, förderte deshalb in der Folge unter dem Slogan „Islamischer Sozialismus“ die religiöse Ausrichtung. So wurde u.a. die Prohibition eingeführt und der Freitag zum offiziellen wöchentlichen Feiertag. Auf Druck islamistischer Parteien wurde die muslimische Sekte der Ahmadiyyas 1974 von der Regierung zur ‚un-islamischen‘ Glaubensgemeinschaft erklärt.

General Zia-ul-Haq forcierte nach seinem Putsch 1977 die Islamisierung Pakistans, um die Legitimität seines Regimes und die nationale Identität gegenüber den ethnischen Loyalitäten vor allem bei den Belutschen und Paschtunen zu stärken (HAYES 1986, MALIK 1989). Das Militär stärkte damit zugleich das Gewicht der religiösen Parteien. 1979 wurde die Hudood-Verordnung erlassen, mit der Frauen diskriminiert wurden, da sie im Fall von Vergewaltigungen auch des Ehebruchs bezichtigt und verurteilt werden konnten. 1980 wurden die ersten islamischen Wohlfahrtsteuern eingeführt. Im gleichen Jahr wurde der Federal Shariat Court (FSC) und ein paralleles islamisches Rechtssystem aufgebaut, um die Vereinbarkeit von weltlichem und religiösem Recht zu gewährleisten. Im Rahmen der Sharia wurde in den 1980er Jahren der Straftatbestand der Blasphemie in das Strafrecht eingeführt.

Regionale Entwicklungen wie der „heilige Krieg“ gegen die sowjetische Besetzung Afghanistans in den 1980er Jahren förderten Zias Anliegen. Der Schwerpunkt der Mujahedin lag in der NWFP und der FATA, so dass es zu einer stärkeren Islamisierung dieser paschtunischen Gebiete kam. Religiöse Parteien wie die JUI waren für das Militär deshalb ein willkommener Partner, um die Regionalparteien zu schwächen (HAQQANI 2005).

Im Zuge der sunnitisch geprägten Islamisierung von Zia-ul-Haq und der schiitisch geprägten islamischen Revolution im Iran verstärkten sich in den 1980er Jahre die Kon-

flikte zwischen beiden Gruppen. Schätzungen zufolge sind in Pakistan ca. 20 % der Muslime Schiiten. Pakistan hat damit nach dem Iran die weltweit größte schiitische Bevölkerung. Die sektiererische Gewalt militanter sunnitischer Gruppen wie Sipah-e-Sahaba Pakistan (SSP) und schiitischer Gruppen wie Tehreek-e-Jaferia Pakistan (TJP) führt immer wieder zu schweren Anschlägen auf die Anhänger der anderen Glaubensgemeinschaft. Die sunnitischen Gruppen verfügen dabei auch über Verbindungen zu al-Qaida und den Taliban.

Die Bemühungen um eine Islamisierung haben Erfolge gebracht. So zeigt eine Reihe von Umfragen, dass die pakistanische Gesellschaft einerseits konservativer wird und eine stärkere Rolle der Religion befürwortet (MORGAN 2008, THE FRIDAY TIMES 2009). Andererseits darf dies aber nicht als der Wunsch nach einer Talibanisierung der Gesellschaft verstanden werden, die von der Mehrheit der Bevölkerung strikt abgelehnt wird (WPO 2009). Spätestens die zivilen Proteste gegen das Abkommen mit den Taliban in Swat haben gezeigt, dass diese Form eines religiös eher orthodox ausgerichteten Islam in Pakistan nicht mehrheitsfähig ist.

Die von der Regierung initiierte Reform des Blasphemiegesetzes 2010 stieß auf erbitterten Widerstand der religiösen Parteien. Am 04. Januar 2011 wurde der Salman Taseer, der Gouverneur des Punjab, der für seine liberalen Ideen bekannt war, von einem seiner Leibwächter ermordet, der explizit religiöse Motive für seine Tat angab. Demonstrationen religiöser Parteien und zivilgesellschaftlicher Gruppen zur Freilassung des Attentäters und zur Beibehaltung der rigiden Blasphemiegesetzgebung, die gegen religiöse Minderheiten angewandt wird, zeigen das Konfliktpotential dieser Auseinandersetzung (MEHDI 2011, RAZA 2011).

Die Förderung islamistischer Gruppen gegenüber ethnonationalistischen Organisationen wurde auch zu einem wichtigen außenpolitischen Instrument der Streitkräfte, um die pakistanischen Interessen gegenüber den Nachbarstaaten durchzusetzen. Bereits in den Kriegen gegen Indien 1947/48 und 1965 förderte die Armee den Einsatz von Freischärlern. Im Afghanistankrieg gegen die Sowjetunion bildete der pakistanische Geheimdienst Inter-Services Intelligence (ISI) die Mujahedin aus und brachte Teile dieser Gruppen in den 1990er Jahren in Kaschmir zum Einsatz. Der ISI förderte islamistische

Gruppen wie Laschkar-e-Toiba (LeT), die auch gegen ethno-nationalistische kaschmirische Gruppen wie die Jammu & Kashmir Liberation Front (JKLF) vorgingen (HAQQANI 2005: 289). In Afghanistan unterstützte der ISI die Taliban, deren religiöse Ausrichtung ein Gegengewicht zum paschtunischen Nationalismus bildete.

4 Staatsgewalt

Die Frage nach der Legitimität der Staatsgewalt berührt zwei Komplexe: Erstens den Konflikt zwischen demokratischen Parteien und dem Militär und zweitens die Frage nach der Leistungsfähigkeit der Regierung im Sinne der Output-Legitimität.

4.1 Demokratie vs. Autokratie

In den 63 Jahren zwischen der Unabhängigkeit 1947 und 2010 haben autoritäre Regierungen während ca. zwei Drittel der Zeit Pakistan regiert. Die Verabschiedung der Verfassung in den 1950er Jahren verzögerte sich, so dass die demokratische Legitimation in dieser Phase nur durch Wahlen in den Provinzparlamenten gegeben war. Regiert wurde das Land von einer Interimsregierung und der bürokratischen Elite. Bevor die ersten nationalen Wahlen stattfinden konnten, übernahm General Ayub Khan mit dem Putsch im Oktober 1958 die Macht und leitete damit die bis heute anhaltende Dominanz des Militärs ein.

Pakistan galt bereits in den 1960er Jahren als „Garnisonsstaat“ (vgl. LAPORTE 1969) und entwickelte sich seitdem zu einer Kasernenhofdemokratie. Die Handlungsmöglichkeiten gewählter Regierungen werden in Bereichen wie Sicherheit, Politik, Wirtschaft und Identität von den Interessen des Militärs begrenzt. Diese Bereiche können, bildlich gesprochen, als „Mauern“ einer Kaserne verstanden werden, die die pakistanische Gesellschaft umgeben. Der Bereich Sicherheit bildet die klassische Domäne des Militärs. Allerdings gibt es keine parlamentarische Kontrolle über das Militär und den Verteidigungshaushalt. In der Politik hat das Militär durch den 2004 geschaffenen Nationalen Sicherheitsrat (National Security Council, NSC) seine politische Stellung verfassungs-

rechtlich festgeschrieben. Zwar bilden die zivilen Mitglieder im NSC eine Mehrheit, doch ist es im pakistanischen Kontext schwer vorstellbar, dass außen- und sicherheitspolitische Entscheidungen gegen die Interessen des Militärs getroffen werden. In der Wirtschaft hat sich die Armee zum wichtigsten Unternehmer des Landes entwickelt. Die verschiedenen Stiftungen der Streitkräfte bilden eigene Wirtschaftsimperien (vgl. SIDDIQA 2007). Das Militär ist damit nicht nur ein Staat im Staat, sondern auch eine sich wirtschaftlich selbst reproduzierende Einrichtung. Die Dominanz der Streitkräfte hat sich aber nicht nur in den Institutionen, sondern auch in den Diskursen zur nationalen Identität niedergeschlagen. Der Konflikt mit Indien bildete einen wichtigen Pfeiler der nationalen Identität und diente dem Militär dazu, seine innenpolitische Stellung immer weiter auszubauen. Zia-ul-Haq forcierte nach dem Putsch 1977 eine Politik der Islamisierung, um seinem Militärregime eine größere Legitimität zu verleihen (s.o.).

Die demokratischen Parteien haben es nicht vermocht, die Macht des Militärs dauerhaft einzuschränken. Gewählte Premierminister wie Zulfikar Bhutto in den 1970er Jahren und Nawaz Sharif Ende der 1990er Jahre entwickelten starke autoritäre Züge, die das demokratische Regime aushöhlten. Die meisten Parteien werden von wenigen Familien dynastisch geprägt. Ansätze zur innerparteilichen Demokratie gibt es nur bei islamistischen Parteien wie der JI. Benazir Bhutto war Parteiführerin auf Lebenszeit und nach ihrer Ermordung ging das Amt auf ihren Sohn Bilawal über. Keine der gewählten Regierungen in den 1990er Jahren konnte ihre Amtsperiode beenden. Alle Regierungen wurden u.a. aufgrund von Korruptionsvorwürfen vorzeitig abberufen.³

Das Militär nutzte wiederholt die Rivalitäten zwischen den Parteien für seine eigenen Interessen. Die religiösen Parteien erhielten dank der Unterstützung des Militärs eine politische Bedeutung, die deutlich größer war als es ihr gesellschaftlicher Rückhalt bei Wahlen vermuten ließe. Der ISI hat sich in innenpolitische Auseinandersetzungen eingemischt und politische Koalitionen gefördert, wie die Bildung der Islamic Democratic Alliance (Islami Jamhoori Ittehad, IJI), die ein religiös konservatives Gegengewicht zur

³ Husain HAQQANI nutzt für die Beschreibung der Zeit zwischen 1988 und 1999 den Begriff „military rule by other means“ (vgl. HAQQANI 2005).

PPP bilden sollte. Durch den Wahlsieg der IJI 1990 stieg Nawaz Sharif zu einer nationalen Führungsfigur auf.

Bis heute gibt es in außen- und sicherheitspolitischen Fragen kein Primat der Politik. Die Armee hat zwar nach der Tötung Osama bin Ladens am 02. Mai 2011 das Parlament unterrichtet, doch in seiner Resolution folgte das Parlament der Sichtweise des Militärs und verurteilte nur die Verletzung der nationalen Integrität ohne bin Laden auch nur zu erwähnen.

4.2 Die Grenzen der Regierungsführung

Die Leistungsfähigkeit pakistanischer Regierungen war, unabhängig davon ob sie demokratisch oder autokratisch waren, gemessen an den Indikatoren zur Regierungsführung gleichermaßen schlecht.

Tabelle 2: Governance Indikatoren für Pakistan, 1996-2009

Jahr	Mitspracherecht und Verantwortlichkeit	Politische Stabilität und Abwesenheit von Gewalt	Leistungsfähigkeit der Regierung	Staatliche Regulierungskapazität	Rechtsstaatlichkeit	Korruptionskontrolle
2009	20,9	0,5	19,0	33,3	19,3	13,3
2008	18,8	1,0	22,7	30,9	18,7	23,7
2007	17,8	1,0	35,7	31,1	19,0	26,1
2006	19,2	3,8	37,9	39,0	22,4	23,3
2005	15,9	5,3	35,9	29,3	21,9	15,0
2004	15,9	5,8	37,4	18,0	20,5	13,6
2003	13,9	5,8	38,3	24,9	24,8	30,1
2002	16,3	10,1	36,4	21,5	26,2	23,3
2000	10,6	15,9	29,6	22,0	24,3	24,3
1998	28,4	10,6	27,7	30,2	23,8	17,0
1996	26,8	9,1	31,1	34,1	31,4	6,8

Percentile Rank : 0-100; Quelle: WORLD BANK (2011); Note that the 2010 release of the Worldwide Governance Index (WGI) incorporates revisions to data for previous years. This release of the data supersedes previous releases.

Dies erlaubt den Rückschluss, dass das Interesse der regierenden Eliten an einer Verbesserung der Regierungskapazität, sei es durch eine höhere Rechtsstaatlichkeit, effektive Korruptionskontrolle oder Verbreitung der Steuerbasis nur gering war. Dieses Argument lässt sich anhand verschiedener Aspekte untermauern.

Erstens hat es in Pakistan nie Landreformen gegeben, mit denen die Macht der traditionellen Feudalherren im Punjab und Sindh gebrochen worden wäre. Die Familien der Großgrundbesitzer waren immer in den Landes- und im Bundesparlament vertreten, so dass es nie politische Mehrheiten für solche Reformen gab (TALBOT 1999: 123). Der Federal Shariat Court erklärte 1980 Landreformen für unislamisch. Das Urteil wurde 1989 vom Obersten Gericht bestätigt (ALI 2010). Damit sind weitere Reformbemühungen in diesem Bereich kaum noch möglich. Zwar haben sich durch den sozialen Wandel die Besitzverhältnisse geändert und eine Reihe von Großgrundbesitzern sind Unternehmer geworden, doch finden sich in den ländlichen Regionen Pakistan weiterhin feudalistische Strukturen, die sich auch auf Rechtsprechung und Sanktionsgewalt erstrecken (SIDDIQA 2008).

Verstärkt wird die schwache Staatsgewalt durch die notorische Korruption und politische Patronage.⁴ Pakistan gilt seit vielen Jahren als einer der korruptesten Staaten und nimmt im Korruptionsindex 2010 Rang 143 ein (TRANSPARENCY INTERNATIONAL 2010). Von allen staatlichen Stellen gilt wiederum die Polizei, als zentrale Instanz für die Durchsetzung des Gewaltmonopols, als korrupteste Einrichtung (JAMAL 2005: 17). Die enge Verbindung zwischen politischer Patronage und Korruption zeigt sich in den 1990er Jahren, als alle Premierminister u.a. aufgrund von Korruptionsvorwürfen abgesetzt wurden. Asif Ali Zardari, der Ehemann von Premierministerin Benazir Bhutto, der 2008 Präsident wurde, erhielt aufgrund von Korruptionsvorwürfen den Beinamen „Mister Zehn Prozent“. Das Militär ist ebenfalls nicht gegen Korruption immun, wenngleich hier die Transparenz noch geringer ist als bei gewählten Regierungen.

Der Staat wird von der Elite, egal ob zivil oder militärisch, somit eher als Beute denn als Gemeinwesen aufgefasst. Wie schamlos das System der Selbstbereicherung der pakistanischen Elite funktionierte, zeigte sich 1993 als die Interimsregierung von Moeen

⁴ Zu dem Defiziten im Bereich Polizei und Justiz vgl. LIEVEN 2011.

Qureshi eine Liste von Schuldnern mit ‚faulen‘ Bankkrediten veröffentlichte, die einem *who's who* der pakistanischen Elite glich. Es verwundert deshalb nicht, dass die Steuerquote in Pakistan zu den geringsten im weltweiten Vergleich zählt. Der Anteil der direkten Steuern am Gesamtsteueraufkommen betrug 2007/2008 noch nicht einmal drei Prozent (BUKHARI/HAQ 2009). Dies zählt auch im globalen Vergleich zu den schlechtesten Werten. Neuere Untersuchungen weisen darauf hin, dass die ärmsten zehn Prozent der pakistanischen Haushalte eine höhere Steuerbelastung als zehn Prozent der reichsten Haushalte haben (BENGALI 2009).

5 Scheitert Pakistan?

Staatlichkeit bleibt in Pakistan weiterhin ein prekäres Konzept. In den verschiedenen Dimensionen von Staatlichkeit haben sich seit der Unabhängigkeit unterschiedliche Konfliktlinien entwickelt. Anhand dieser Probleme lassen sich auch einige Szenarien eines erneuten Scheiterns Pakistan aufzeigen.

5.1 Szenario: Territoriale Abspaltung

Die größte Gefahr für einen klassischen Staatszerfall, d.h. eine territoriale Abspaltung wie im Falle Ostpakistans 1971, geht gegenwärtig von der Aufstandsbewegung in Belutschistan aus. Seit vielen Jahren verüben dort eine Reihe militanter Organisationen der Belutschen Anschläge auf Militäreinrichtungen, Gasfelder und auf Siedler aus dem Punjab. Die Regierung hat im November 2009 ein umfangreiches Reformpaket verabschiedet, um die wirtschaftlichen und politischen Probleme anzugehen. Bislang sind aber nur wenige Punkte umgesetzt worden. Problematische Bereiche sind die Forderungen nach einer höheren Beteiligung an den Gaseinnahmen, eine Kommission, die den Tod von Nawab Akbar Bugti aufarbeiten soll und die das Schicksal von verschwundenen Personen aufklärt (KIANI 2011). Durch die Vorschläge der gemeinsamen Kommission sowie durch die verschiedenen Reformen des 18. Verfassungszusatzes, mit dem die Provinzen

gestärkt werden sollen, scheint die Gefahr einer Abspaltung Belutschistans nicht sehr hoch.

Die Gefahr eines paschtunischen Separatismus ist noch geringer. Der paschtunische Nationalismus scheint sich mit der Idee Pakistans ausgesöhnt zu haben. Die Umbenennung der NWFP in KPK im Rahmen des 18. Verfassungszusatzes war ein wichtiger symbolischer Akt, durch den eine langjährige Forderung der Paschtunen erfüllt wurde. Militante Tendenzen unter den Paschtunen kommen gegenwärtig von den islamistischen Taliban nicht von ethno-nationalistischen Gruppen (s.u.).

5.2 Szenario: Putsch islamistischer Generäle

Ein Putsch islamistischer Generäle würde die regionale und internationale Sicherheit sowohl im Hinblick auf Afghanistan als auch auf Indien dramatisch verschlechtern. Innenpolitisch wäre mit einer weiteren Phase der Islamisierung zu rechnen. Die Proteste der demokratischen Parteien hätten vermutlich kaum Auswirkungen auf die Staatlichkeit. Probleme für selbige würden sich wohl nur in Belutschistan ergeben, sofern die Armee auf eine militärische Niederschlagung des Aufstands setzen würde. Innenpolitisch könnten sich einzelne *governance*-Indikatoren sogar verbessern, wenn es zum Beispiel zu einer effektiveren Korruptionsbekämpfung käme. Allerdings wurden solche Programme in der Vergangenheit immer wieder politisch missbraucht. Eine islamistisch geprägte Militärjunta würde den Status der religiösen Minderheiten vermutlich weiter verschlechtern. Umfassende Reformen wären aber nicht zu erwarten, denn das Militär ist durch die Familiennetze mit den einflussreichen Großgrundbesitzern im Punjab und Sindh verbunden.

5.3 Szenario: Machtübernahme der Taliban

Ein weiterer Albtraum der internationalen Gemeinschaft ist die Machtübernahme Pakistans durch die pakistanischen Taliban. Damit würde sich ebenfalls die regionale und

internationale Sicherheit in Bezug auf die Nachbarn deutlich verschlechtern. Da ein militärischer Sieg der Taliban über die Armee wenig wahrscheinlich ist, käme eine Zusammenarbeit mit Teilen des Militärs in Frage. Eine Islamisierung Pakistans würde dann unter dem Vorzeichen einer zivilen Talibanregierung stattfinden.

Eine alternative Form der Machtübernahme wäre es, wenn es den Taliban gelänge, die sozialen Ungleichheiten in den Provinzen zu mobilisieren. Dies wäre vermutlich die größte Bedrohung, weil damit die traditionellen Machtstrukturen in Frage gestellt würden.

Trotz der Publizität des Szenarios einer Machtübernahme durch die Taliban ist es eher unwahrscheinlich. Die Taliban haben ihre Basis vor allem unter den Paschtunen. Diese bilden aber erstens nur ca. 15 % der Bevölkerung. Zweitens gibt es unter den Paschtunen auch starke säkulare Gruppierungen, wie die Awami National Party (ANP), die seit 2008 die Landesregierung in KP stellt. Drittens ist der Islam in Pakistan sehr fragmentiert, was die Attraktivität der Taliban und ihrer Ideologie für eine breitere Bewegung über die ethnischen Grenzen hinaus ebenfalls einschränkt.

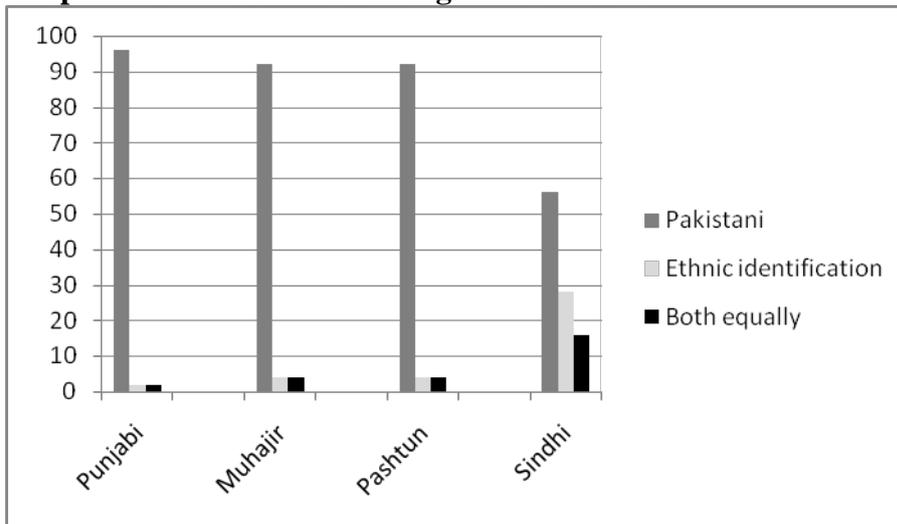
5.4 Szenario: Wahlsieg religiöser Parteien

Umfragen, in denen die Mehrheit der Pakistanis sich für eine stärkere Rolle der Religion aussprechen, die Auseinandersetzungen über die Reform der Blasphemiegesetze und die zurückhaltende Reaktion der Regierung auf die Ermordung liberaler Politiker wie Salman Taseer oder Shahbaz Bhatti im Frühjahr 2011 zeigen, dass die Islamisierung in Pakistan weiter voranschreitet. Ein demokratischer Wahlsieg der religiösen Parteien, wie in Algerien oder in Gaza würde den Charakter Pakistans grundlegend verändern. Je nach innenpolitischer Ausprägung einer solchen Regierung würde es heftige Widerstände von ethno-nationalistischen Belutschen und Paschtunen geben. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit eines Wahlsiegs der religiösen Parteien nicht sehr hoch. Diese konnten bislang bei Wahlen kaum mehr als drei bis sechs Prozent der Wählerstimmen auf sich vereinen. Der Erfolg der MMA, einer Allianz aus sechs religiösen Parteien, die

bei der Wahl 2002 auf ca. elf Prozent der Stimmen kam, war nur dank der „Unterstützung“ und Wahlmanipulationen seitens des Militärs und des Geheimdienstes möglich.

6 Ausblick: Was rettet Pakistan?

Obwohl Pakistan in regelmäßigen Abständen ein Scheitern prophezeit wird, gibt es auch eine Reihe von Faktoren, die dem entgegenstehen. Erstens erscheint eine Machtübernahme durch Taliban bzw. islamistische Parteien, außer durch einen Militärputsch, wenig wahrscheinlich. Hauptursache hierfür ist die religiöse Fragmentierung des Landes. Der Islam zerfällt nicht nur in Sunniten und Schiiten, sondern auch innerhalb der Sunniten gibt es verschiedene Rechtsschulen wie Deobandis, Barelvis oder Ahle-Hadith. Die Shariatgesetzgebung verbindet sich zudem mit den verschiedenen lokalen Rechtstraditionen zum Beispiel dem Paschtunwali bei den Paschtunen. Hinzu kommt die Tradition des Sufismus, die vor allem in den ländlichen Regionen im Punjab und im Sindh noch stark vertreten ist. Die islamischen Traditionen sind, wie die Einstellung zu den Landreformen zeigte, konservativ ausgerichtet, so dass es religiösen Gruppen kaum gelingt, über die Religion die Massen zu mobilisieren. Zweitens verfügt Pakistan mit der Armee und der Bürokratie über Institutionen, die den Staat in allen Regionen, wie schwach auch immer, repräsentieren. Eine Implosion staatlicher Strukturen ist damit wenig wahrscheinlich, auch wenn gerade diese Institutionen einer demokratischen Entwicklung im Wege stehen. Drittens ist es vermutlich eine positive Entwicklung, die gegen ein Scheitern Pakistans spricht, dass sich durch die Islamisierung der letzten Jahrzehnte, das anti-indische Narrativ und die Liberalisierung der Medien Ansätze eines gemäßigten pakistanischen Nationalismus entwickelt haben. So zeigen Umfragen eine erstaunlich hohe Identifikation mit der Vorstellung einer pakistanischen Identität, trotz der innenpolitischen Probleme und den unzureichenden Entwicklungsleistungen des pakistanischen Staates. Diese Idee von Nation könnte auch ein Bollwerk gegenüber Tendenzen der Abspaltung und des Staatszerfalls bilden.

Graphik 1: Identitätsvorstellungen in Pakistan

Quelle: PEW RESEARCH CENTER (2009); eigene Darstellung.

Die unter dem Schlagwort „weak state, strong nation“ geführte Debatte zeigt aber in den Umfragen auch weiterhin die eklatanten Probleme der Regierungsführung als die zentrale innenpolitische Herausforderung (GILANI 2009).

Schließlich ist die Sicherheit des Nuklearprogramms ein wichtiger Punkt, der vor allem nach außen wirkt. Ein Putsch islamistischer Offiziere oder eine drohende Machtübernahme der Taliban würde vermutlich unweigerlich ein internationales Eingreifen provozieren, um die Sicherheit der Nuklearwaffen zu gewährleisten.

Das größte Manko Pakistans sind die fehlenden reformbereiten Akteure. Die Parteien sind zu schwach um die Vorherrschaft der Armee herauszufordern, so dass es weiterhin kein Primat der Politik gibt. Das Militär hat oft genug gezeigt, dass es die Parteien gegeneinander ausspielen kann, was von den Parteien, die davon profitierten auch dankend angenommen wurde. Die Elite des Landes betrachtet den Staat weiterhin eher als Beute denn als Gemeinwesen und ist nicht zu Reformen, sei es im Bereich Landreformen, Steuererhebung, Regierungsführung oder Wohlfahrt, bereit (LODHI 2011: 57). Die zivilgesellschaftlichen Gruppen finden wiederum keine breite gesellschaftliche Basis für politische Reformen.

Der vielfach konstatierte soziale Wandel, im Sinne besserer Bildung, gesteigener Einkommen, schlägt sich damit im Unterschied zu Indien bislang nicht im Parteiensystem

nieder. Der soziale Wandel vor allem in den ländlichen Regionen hat in Indien neue Interessengruppen wie die „bullock capitalists“ (RUDOLPH/RUDOLPH 1987) hervorgebracht, die zur Grundlage vieler Regionalparteien wurden. Ein ähnlicher sozialer Wandel, vor allem in den ländlichen Regionen hat in Pakistan bislang nicht stattgefunden. Während sich in Indien das Parteiensystem in den letzten zwanzig Jahren grundlegend gewandelt hat, ist es in Pakistan de facto unverändert geblieben. Vor diesem Hintergrund werden Formen prekärer Staatlichkeit weiterhin ein Merkmal Pakistans bleiben.

Literatur:

- ALI, S. M. (2010): Land issues III: Pakistan's past land reforms record. In: Daily Times, 08. Juni.
- AGRAST, M. D., J. C. BOTERO und A. PONCE (2011): Rule of Law Index 2011. World Justice Project. http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/wjproli2011_0.pdf [25.10.2011].
- AMIN, T. (1993): Ethno-National Movements of Pakistan. Domestic and International Factors. Islamabad.
- AXMANN, M. (2009): Back to the Future. The Khanate of Kalat and the Genesis of Baloch Nationalism 1915-1955. Oxford.
- BENGALI, K. (2009): Pakistan: From Development State to Security State. In: HEINRICH BÖLL STIFTUNG (Hrsg.): Pakistan. Reality, Denial and the Complexity of its State. Berlin: 83-110.
- BROZUS, L. und T. RISSE (2009): Staatlichkeit und Governance: Regieren mit begrenzten Konzepten in Räumen begrenzter Staatlichkeit. In: BURCHARDT, H.-J. (Hrsg.): Nord-Süd-Beziehungen im Umbruch. Frankfurt/M.: 43-67.
- BUKHARI, H. und I. HAQ (2009): Taxation and rising poverty. In: The Post, 10. Februar.
- CHOUDHRY, S. (1949): Text of the Agreement Signed between Pakistan and Azad Kashmir Governments. http://www.jammu-kashmir.com/shabir/shabir_1949_03_1.html [25.10.2011].
- FREITAG, S. (1980): Religious Rites and Riots: From Community Identity to Communalism in North India, 1870-1940. Berkeley.
- GILANI, I. S. (2009): State of Democracy in Pakistan. Weak State, Strong Nation. Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT). Islamabad.
- GRARE, F. (2006): Pakistan: The Resurgence of Baluch Nationalism. Carnegie Endowment for International Peace. Carnegie Paper 65. Washington, D. C.
- HAQQANI, H. (2005): Pakistan. Between Mosque and Military. Washington, D. C.
- HASSAN, A. (2010): Parties strike accord on 18th Amendment. In: Dawn, 01. April.
- HAYES, L. D. (1986): The Struggle for Legitimacy in Pakistan. Lahore.

- HUSSAIN, M. und A. HUSSAIN (1993): *Pakistan. Problems of Governance*. New Delhi.
- JAN, S. (2001): Northern Disquiet. The Rumbblings of Revolt in the Northern Areas Portend One More Major Trouble Spot for Pakistan. *Frontline* 18 (6), March 17-30.
- JAFAR, I. (2011): A failed state? In: *Dawn*, 24. August.
- JAMAL, A. (2010): Police Organisations in Pakistan. Human Rights Commission of Pakistan (HRCP) und Commonwealth Human Rights Initiative (CHRI). http://www.hrcp-web.org/pdf/Police_Organisations_in_Pakistan%5B1%5D.pdf [27.10.2011].
- KHAN, H. (2005): *Constitutional and Political History of Pakistan*. Karachi.
- KIANI, K. (2011): Red Tape Hindering Progress on Balochistan Package. In: *Dawn*, 17. Januar.
- KURESHI, S. T. (2009): A state of failure...again? In: *Daily Times*, 04. Juli.
- LAMB, A. (1997): *Incomplete Partition. The Genesis of the Kashmir Dispute 1947-1948*. Hertingfordbury.
- LAPORTE, R. JR. (1969): Succession in Pakistan: Continuity and Change in a Garrison State. *Asian Survey* 9 (11): 842-861.
- LIEVEN, A. (2011): *Pakistan. A Hard Country*. London.
- LODHI, M. (Hrsg.) (2011): *Pakistan. Beyond the Crisis State*. Oxford.
- LODHI, M. (2011): *Beyond the Crisis State*. In: LODHI, M. (Hrsg.): *Pakistan. Beyond the Crisis State*. Oxford.
- MALIK, J. S. (1989): *Islamisierung in Pakistan, 1977-1984*. Stuttgart.
- MEHDI, N. und I. AHMED (2011): Nationwide rallies demand Qadri's release. In: *The Nation*, 10. Januar.
- MORGAN, D. (2008): Pakistanis want Islamic democracy, distrust US-poll. *Reuters*, 06. Januar. <http://www.reuters.com/article/idUSN06329831> [11.12.09].
- PEW RESEARCH CENTER (2009): Pakistani Public Opinion. Growing Concerns about Extremism, Continuing Discontent with U.S. The Pew Global Attitudes Project. <http://pewglobal.org/files/pdf/265.pdf> [27.10.2011].
- RAZA, A. (2011): Intolerance on the rise. In: *The News*, 05. Januar.
- RISSE, T. (2008): Regieren in „Räumen begrenzter Staatlichkeit“: Zur Reisefähigkeit des Governance-Konzeptes. In: SCHUPPERT, G. F. und M. ZÜRN (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 41*. Wiesbaden: 149-170.
- ROBINSON, F. (1973): *Municipal Government and Muslim Separatism in the United Provinces, 1889-1916*. In: GALLAGHER J., G. JOHNSON und A. SEAL (Hrsg.): *Locality, Province and Nation*. Cambridge: 70-73.
- RUDOLPH, L. I. und S. H. RUDOLPH (1987): *In Pursuit of Lakshmi. The Political Economy of the Indian State*. Chicago.
- SAIGOL, R. (2009): Class and Politics in the Radicalization of Pakistani State and Society. In: HEINRICH BÖLL STIFTUNG (Hrsg.): *Pakistan. Reality, Denial and the Complexity of its State*. Berlin: 37-65.
- SIDDIQA, A. (2007): *Military Inc. Inside Pakistan's Military Economy*. London.

- SIDDIQA, A. (2008): The debate on feudalism. In: Dawn, 01. Februar.
- SISSON, R. und L. ROSE (1990): War and Secession. Pakistan, India and the Creation of Bangladesh. Berkeley/Los Angeles/Oxford.
- TALBOT, I. (1999): Pakistan. A Modern History. London und Lahore.
- THE FRIDAY TIMES (2009): Inside the Pakistani mind. In: The Friday Times, 21.-27. August.
- THE FUND FOR PEACE (2011): The Failed States Index 2011. http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=99&Itemid=140 [27.10.2011].
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2010): Corruption Perceptions Index 2010. http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results [14.01.2011].
- UNDP (UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM) (2010): Human Development Report 2010. http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete_reprint.pdf [27.10.2011].
- WILKE, B. (2009): Governance und Gewalt. Eine Untersuchung zur Krise des Regierens in Pakistan am Fall Belutschistan. SFB-Governance Working Papers (22). Berlin.
- WORLD BANK (2011): Worldwide Governance Indicators. Washington, D. C. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> [27.10.2011].
- WPO (WORLD PUBLIC OPINION) (2009): Pakistani Public Turns Against Taliban, But Still Negative on US. <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/articles/brasiapacificra/619.php>, 01. Juli. [11.12.2009].
- ZÜRCHER, C. (2007): When Governance meets Troubled States. In: BEISHEIM, M. und G. F. SCHUPPERT (Hrsg.): Staatszerfall und Governance. Baden-Baden: 11-27.

Die internationale Intervention in Afghanistan

Conrad Schetter und Katja Mielke

Internationale Interventionen haben in den letzten 15 Jahren ihren Ausnahmestatus verloren. Am Beispiel der Intervention in Afghanistan seit 2001 sollen Konzepte und Dynamiken des Eingreifens der internationalen Gemeinschaft in Bezug auf das Ziel des Staatsaufbaus untersucht werden. Der Auftrieb, den das Paradigma des Staatsaufbaus im Falle Afghanistans zwischen 2006 und 2009 erhalten hat, ist auf Lernprozesse auf Seiten der Interventionskräfte zurückzuführen. Die ursprüngliche Motivation für die Intervention ist dagegen eher in einer pragmatischen Zielvorgabe, nämlich der Terrorismusbekämpfung unmittelbar nach dem 11. September 2001, zu suchen. Gleichzeitig beeinflussen der Wunsch nach Stabilität sowie das Konzept der langfristigen Friedensschaffung durch Demokratisierung die Beweggründe für die Intervention stark. Der Beitrag beleuchtet daher die Rolle, die der Staatsaufbau im Dreieck der Zielvorstellungen von Terrorbekämpfung, demokratischem Frieden und Stabilität einnimmt.

1 Interventionen in Afghanistan

Der Aufbau von Staatlichkeit kam in Afghanistan zu keinem Zeitpunkt über einen embryonalen Status hinaus. So war bereits Ende des 19. Jahrhunderts die Entstehung Afghanistans als Nationalstaat eher Ergebnis einer willkürlichen Grenzfixierung durch die Kolonialmächte Britisch-Indien und Russland als einer politischen Genese. Da den afghanischen Herrschern in der Folgezeit die Ressourcen für den Aufbau staatlicher Strukturen fehlten, vermochten es die verschiedenen Stämme und lokalen Notabeln, ihre Unabhängigkeit zu bewahren. So war der Staat kaum in der Lage, Territorium, Bevölkerung, Administration und Gewaltmonopol in eine deckungsgleiche Beziehung zueinander zu bringen; Herrschaft wurde nach wie vor über Klientel- und Netzwerkbeziehungen einflussreicher Familien ausgeübt. Der Afghanistankrieg ab 1979 zerstörte zudem die wenigen zaghafte aufgebauten staatlichen Strukturen. Neben der nahezu kompletten physischen Abtragung der staatlichen Infrastruktur ist vor allem die weitgehende Erosi-

on der staatlichen Ordnung zu nennen. Gerade in den Kernbereichen Sicherheit, administrativ-politische Ordnung und Wirtschaft dominierten nun „Kriegsfürsten“, „Klientelnetzwerke“ und „Gewaltökonomien“. Diese seither vorherrschenden Phänomene stehen in einer engen, sich gegenseitig abstützenden Interdependenz zueinander und umreißen die gegenwärtige gesellschaftliche Ordnung.

Vor dem Hintergrund dieser Staatsferne der afghanischen Gesellschaft stellt sich die Frage, welche Rolle die Intervention, die seit 2001 vonstattengeht, dem Aufbau von Staatlichkeit beimisst. Das Einwirken der genannten unterschiedlichen Ansätze auf den Staatsaufbau soll im Folgenden unter Bezugnahme auf die politische, militärische und zivile Dimension der Intervention überprüft werden.

2 Aufbau politischer Institutionen

Anlass für die Intervention in Afghanistan waren die Terroranschläge vom 11. September 2001. So war es das zentrale Ziel der *coalition against terrorism*, über eine Intervention in Afghanistan das terroristische Netzwerk von al-Qaida zu zerschlagen, dem die Taliban auf dem von ihnen kontrollierten Territorium Gastfreundschaft und Bewegungsfreiheit gewährt hatten. Zur Legitimation der Intervention trat jedoch bereits in den direkten Nachwirkungen des 11. September ein idealpolitisches Moment zu dem sicherheitspolitisch geleiteten Motiv hinzu. Der Taliban-Herrschaft wurde politische Legitimität abgesprochen und die Intervention in Afghanistan wurde auch damit begründet, dass hierüber ein Menschenrechte verachtendes Terrorregime beseitigt und die Demokratisierung Afghanistans eingeleitet werden könne. Gerade vor der Heraufbeschwörung des „Kampfes der Kulturen“ infolge des 11. Septembers sollte die Intervention in Afghanistan verdeutlichen, dass islamische Wertevorstellungen durchaus mit einer demokratischen Ordnung in Einklang gebracht werden können (WIMMER/SCHETTER 2003). Mit der Petersberger Konferenz (30.11.-05.12.2001) fand das Paradigma des politischen Systemwandels Eingang in die *Road Map*, die Präsidentschaft- und Parlamentswahlen als Schlüsselemente für den politischen Wiederaufbau vorsah. Über diese Koppelung westlicher Sicherheitsinteressen an die Einführung einer demokratischen politischen Ordnung konnte zudem eine breite Allianz von Staaten und

zivilgesellschaftlichen Akteuren für die Intervention in Afghanistan gewonnen werden. Diese umfassende Koalition stellte eine einmalig günstige Ausgangslage für eine Intervention dar, da Vetoplayer nicht offen in Erscheinung traten.

Aufgrund der Zielvision ‚Frieden durch Demokratie‘ rangierte die Institutionalisierung demokratischer Elemente – Verfassung und Wahlen – weit oben auf der Agenda der internationalen Gemeinschaft. Ausgangspunkt für diese Prioritätensetzung war die Annahme, dass mit der Institutionalisierung formaler demokratischer Strukturen eine demokratische politische Kultur entstehe, die langfristig friedliche Konfliktaustragungsmechanismen im Innern sowie nach außen hervorbringen werde. Allein aufgrund der Demokratisierungsrückschläge in der ehemaligen Sowjetunion sowie der *frozen conflict*-Situationen an anderen Interventionsschauplätzen (z.B. Bosnien, Kongo) hätten den internationalen Akteuren jedoch die Komplexität und die Schwierigkeiten bei der Einlösung des „Demokratieversprechens“ im Falle Afghanistans klar sein müssen. So fehlten in der afghanischen Gesellschaft aufgrund von Klientelstrukturen und mangelnder Staatlichkeit die notwendigen Voraussetzungen für die Etablierung eines funktionierenden demokratischen Systems. Das gleichzeitige Primat der Durchsetzung von Sicherheitsinteressen, das sich in der Bekämpfung von „Terroristen“ sowie im kurzfristigen Anstreben von Stabilität niederschlug, wirkte sich zudem kontraproduktiv auf das Demokratisierungsvorhaben aus. So sah der politische Prozess die Einbindung aller relevanten Akteure – Kriegsfürsten, Stammesführer, religiöse Würdenträger und Technokraten – vor, um ein Mindestmaß an Stabilität zu erreichen.

Im Verlauf des Friedensprozesses obsiegten bei jeder Etappe letztlich pragmatische Entscheidungen über demokratische Prinzipien. Das stets wiederholte Argument lautete, man wolle den Erfolg des politischen Prozesses nicht gefährden. So nahmen die USA bereits im Vorfeld der *Emergency Loya Jirga* (Außerordentliche Große Ratsversammlung) im Frühjahr 2002 über ihren Sondergesandten Zalmay Khalilzad gehörigen Einfluss auf die politische Agenda, indem dieser recht offensichtlich durchsetzte, dass der ehemalige König Zahir Schah seine Ambitionen auf ein staatstragendes Amt aufgab. Damit konnte Hamid Karzai im Juni aufgrund mangelnder Konkurrenz von den Dele-

gierten der *Emergency Loya Jirga* nahezu einstimmig zum Übergangspräsidenten gewählt werden. Auch die Versammlung selbst wurde von Bestechungen, Repressionen und Attentaten überschattet. Die *Constitutional Loya Jirga* (verfassungsgebende Große Ratsversammlung) vom 14.12.2003 bis 04.01.2004) verlief ähnlich. Erneut bildete nicht die Versammlung das Plenum für die Diskussion um den Verfassungsentwurf und die Entscheidungsfindungen, vielmehr wurde die Verfassung von wenigen einflussreichen Akteuren im Vorfeld und hinter verschlossenen Türen ausgehandelt. Karzai verkündete die Verabschiedung der neuen Verfassung, ohne dass über diese abgestimmt wurde. Beide *Loya Jirga*-Prozesse verdeutlichten, dass eine Entscheidungsfindung und deren Akzeptanz nur über die Konsultation und Einbeziehung der Macht habenden Elite erfolgte. Aufgrund des weitgehenden Fehlens parteipolitischer Strukturen war die Zusammensetzung der Delegierten zudem zu heterogen, um Entscheidungen über einen offenen, im Plenum geführten Willensprozess herbeizuführen. Daher konnten hochgesteckte parlamentarische, partizipative Erwartungen, die einige Teilnehmer an beide *Loya Jirgas* geknüpft hatten, nicht eingelöst werden.

Die Parlaments- und Präsidentschaftswahlen führten diese Aushebelung demokratischer Prinzipien fort. Während bei den beiden *Loya Jirgas* der Einbindung der Eliten gegenüber der Beachtung demokratischer Strukturen Priorität eingeräumt wurde, war es bei beiden Wahlen die formal erfolgreiche Durchführung der Wahlprozesse, die über die Beachtung demokratischer Regeln obsiegte. Als bei der Einschreibung in die Wahllisten im Frühjahr 2004 die erwünschten Ergebnisse ausblieben, setzte die aus afghanischen und internationalen Experten zusammengesetzte Wahlkommission grundlegende Kontrollmechanismen außer Kraft: So wurden Wähler nicht mehr nach einem Identifikationsdokument gefragt, wurde das Mindestalter nicht mehr berücksichtigt und spielte auch keine Rolle mehr, wo und wie oft man sich registrieren ließ. Die Wählerregistrierung lag in einigen Provinzen bis zu über 40 % über den Zahlen der angenommenen Wahlbevölkerung; in einigen Wahldistrikten stellten Jugendliche, die gar nicht wahlberechtigt waren, gar das Gros der Wähler (REYOLDS/WILDER 2004). Zudem war die Stimmenauszählung weit mehr davon geprägt, ein vorzeigbares Ergebnis zu präsentieren, als den Richtlinien einer regulären Wahl zu folgen. Wären OECD-Maßstäbe ange-

legt worden, wären bei dieser Wahl wie auch bei den folgenden Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 2009 bzw. 2005 und 2010 wohl 90 % der Stimmen ungültig gewesen; so aber lag die von der Wahlkommission bereits im Voraus ausgegebene Schmerzgrenze der ungültigen Stimmen bei zehn Prozent. Hinzu kommt, dass die USA sowie Karzai selbst bereits im Vorfeld der Wahlen diverse Steuerungselemente in den politischen Ablauf um die Wahlen verankert hatten, um Karzais Wahl mit mehr als 50 % der abgegebenen Stimmen sicherzustellen (ICG 2004).

Die Abhaltung von Wahlen verstärkte daher nicht das Vertrauen der Bevölkerung in demokratische Strukturen, sondern sie bewirkten das genaue Gegenteil: Bereits bei der Präsidentschaftswahl 2004 zeigten sich große Teile der modernen, urbanen Elite von dem Wahlprozedere enttäuscht und gingen erst gar nicht zur Wahl. Bei den Parlamentswahlen 2005 sackte die Wahlbeteiligung auf knapp 50 % (JEMB 2005); 2009 und 2010 lag die Wahlbeteiligung deutlich unter 50 %. Demokratische Prinzipien – von der internationalen Gemeinschaft auf die formale Abhaltung von Wahlen reduziert – verloren damit in den Augen der Bevölkerung ihre Glaubwürdigkeit. So wurde mehr Wert auf die Einhaltung enger Zeitpläne und die formale Komplettierung von Ergebnissen eines als „demokratisch“ deklarierten Prozesses gelegt als auf die nachhaltige Verankerung demokratischer Prinzipien und Beteiligungsmöglichkeiten in der Gesellschaft selbst.

3 Militärische Intervention

Die militärische Intervention, die am 07. Oktober 2001 unter Federführung der USA begann, kann zweifelsohne als Auftakt für einen Quantensprung in der Intensität der Interventionsbereitschaft der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan gewertet werden. Formal wurde die Legitimität hierfür durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Resolution 1373 gegeben, die den USA das Recht auf Selbstverteidigung zugestand. Dementsprechend war die *Operation Enduring Freedom* (OEF) zunächst auf die Zerstörung terroristischer Basen ausgerichtet, und sie wurde parallel zum politischen Diskurs über die Unrechtmäßigkeit der Taliban-Herrschaft auf die Beseitigung des Taliban-Regimes als „Gastgeber“ von al-Qaida ausgedehnt.

Mit dem Sturz der Taliban führten die Interventionisten parallel zwei grundverschiedene Militäreinsätze in Afghanistan durch, die zwei unterschiedliche Paradigmen bedienten: Auf der einen Seite waren hauptsächlich US-Streitkräfte seit Herbst 2001 im Rahmen von OEF bemüht, das gesamte Land nach Taliban und al-Qaida-Mitgliedern zu durchforsten. OEF ist daher vor allem Ausdruck des Selbstverteidigungswillens der USA. Auf der anderen Seite sollten internationale Truppen unter NATO-Kommando als *International Security Assistance Force* (ISAF) für ein sicheres Umfeld für den humanitär-zivilen und politischen Wiederaufbau sorgen. Damit wurde ISAF für eine ganze Reihe von Aufgaben verantwortlich gemacht, die von der Herstellung physischer Sicherheit bis hin zur Unterstützung von Demokratisierungsbemühungen und dem Aufbau staatlicher Strukturen reichen. Die Ausfüllung dieses Mandats – gerade bei widersprechenden Zielvorgaben – wurde den einzelnen *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) überlassen, die ISAF im ganzen Land unterhielt. Seit 2006 findet eine Engführung von OEF und ISAF unter NATO-Kommando statt. So wurde ISAF über das PRT-Modell auf das ganze Land ausgedehnt und OEF-Einheiten in ISAF inkorporiert. Das Verhältnis von OEF- zu ISAF-Soldaten, das bis 2006 etwa 30.000 Mann zu 10.000 Mann betrug, kehrte sich nun um. Hiermit gingen die Zielsetzungen und operativen Strukturen von OEF verstärkt auf ISAF über. Damit steht ISAF seit 2006 im Kampf gegen die Taliban an vorderster Front. Dieser Wandel zeichnet auch für die Zerreißprobe in der NATO verantwortlich. Während nun ISAF in Süd- und Südostafghanistan in vorderster Front der Terrorismusbekämpfung steht, halten die Deutschen im Norden des Landes am Wiederaufbauparadigma fest. Zudem stieg die Zahl der NATO-Soldaten kontinuierlich an und erreichte 2010 ca. 130.000 Mann, von denen die USA etwa zwei Drittel stellten.

Für den Aufbau von Staatlichkeit haben die militärischen Interventionen unterschiedliche Beiträge leisten können: Vor allem in Nordafghanistan führte die ISAF-Präsenz dazu, dass vor allem in den ersten Jahren in der Öffentlichkeit kaum noch Waffen gezeigt wurden, die Zahl illegaler Checkpoints abnahm und die Konflikte zwischen lokalen Kommandeuren seltener gewaltsam ausgetragen wurden. Auch die Absetzung des Kriegsfürsten Ismail Khan, des „Emirs von Herat“, im September 2004 war nur durch

die Präsenz des US-Militärs möglich. So trug die bloße Anwesenheit des ausländischen Militärs vielerorts dazu bei, dass sich der Sicherheitsgrad der Zivilbevölkerung zeitweise verbesserte, Gewalt seltener in offene Kämpfe eskalierte und der Handlungsspielraum der afghanischen Regierung erweitert wurde. Dies änderte sich allerdings kontinuierlich seit 2006 dadurch, dass verschiedene militante Gruppen, unter diesen v.a. die Taliban, es vermochten, im ganzen Land die NATO-Truppen in die Defensive zu drängen. Dies war am deutlichsten in Süd- und Südostafghanistan, wo bereits seit 2002 die militärische Intervention eine Eskalation der Gewalt bedingte. Hier wurde während der OEF-Militäroperationen bewusst die Konfrontation mit lokalen Widerstandsgruppen gesucht. Das hat bis heute negative Auswirkungen auf die Stabilisierung der Region, wie sie das ISAF-Mandat anstrebt. Die Bevölkerung nimmt die Interventionskräfte pauschal als Besatzer und Sicherheitsbedrohung wahr. Die gleich lautende Taliban-Rhetorik verstärkt das Misstrauen der Bevölkerung zusätzlich.

Schließlich stärkten die militärischen Interventionen die herrschenden Gewaltstrukturen. So war OEF im Kampf gegen die Taliban und al-Qaida auf die Zusammenarbeit mit lokalen Milizen und Kriegsfürsten angewiesen. Anfang 2002 sollen die USA Sold und Waffen für etwa 50.000 Afghanen bereitgestellt haben, und zwar für weit bessere Konditionen als die afghanische Nationalarmee (ANA) sie zu bieten hatte. Auch die PRTs, die teilweise kaum mehr als einhundert Soldaten umfassen, gingen zu ihrem Selbstschutz Allianzen mit örtlichen Machthabern ein. So beeinträchtigten das interessengeleitete Primat des „Anti-Terrorkampfes“ wie auch die eigenen Sicherheitsbedürfnisse der NATO-Truppen die Herstellung eines staatlichen Gewaltmonopols. Zudem konnten Demobilisierungsprogramme der Milizen nicht konsequent durchgeführt werden, da verschiedene lokale Machthaber, die die internationalen Truppen für die Aufrechterhaltung der Sicherheit als wichtig erachteten, geschont wurden (THRUENSEN 2006).

Trotz dieser Eigeninteressen erachteten die internationalen Akteure den Aufbau eines staatlichen Gewaltmonopols zunehmend als wichtig. Besonders mit der wachsenden Ungeduld in den NATO-Staaten und der Forderung nach einer Exit-Strategie wurde der Aufbau staatlicher Gewaltorgane als zentrale Aufgabe der Intervention in den Vorder-

grund gerückt (KIPPING 2011). So knüpfte die Bundesregierung in ihrer Afghanistan-Strategie von 2007 ihre militärische Präsenz unmittelbar an den Aufbau eines staatlichen Gewaltmonopols. Ohnehin ist es neben den USA vor allem Deutschland, das sich bereits seit 2002 beim Aufbau staatlicher Sicherheitskräfte engagiert. Hier erwies sich – nach anfänglichen Schwierigkeiten – v.a. der von den USA durchgeführte Aufbau der afghanischen Armee, die gegenwärtig rd. 40.000 Mann umfasst, als vergleichsweise erfolgreich. Dagegen gestaltet sich der unter Federführung von Deutschland (2002-2007) und EUPOL (seit 2007) angegangene Polizeiaufbau bislang äußerst schleppend, da gerade in den ersten Jahren nicht ausreichend Ressourcen und Personal hierfür vorgesehen waren (GLASSNER/SCHETTER 2007). Aufgrund der frustrierenden Erfahrungen im Aufbau des Sicherheitssektors ging die NATO, allen voran die USA, seit 2008 dazu über, eine neue Strategie – Counterinsurgency (COIN) – umzusetzen. Wenngleich diese Strategie den Aufbau von Staatlichkeit als Fernziel formuliert, können einzelne Maßnahmen als konterproduktiv gewertet werden. Hier zu nennen ist etwa die Wiederbewaffnung lokaler Milizen, um dadurch auf lokaler Ebene Sicherheit zu schaffen. Dieses Vorgehen bedingt jedoch gegenwärtig eine Militarisierung nicht-staatlicher Gewaltakteure, was das Ziel des Aufbaus eines staatlichen Gewaltmonopols in weite Ferne rücken lässt.

4 Zivil-humanitäre Intervention

Die zivile Intervention konzentrierte sich in den ersten Monaten nach dem Zusammenbruch der Taliban-Herrschaft auf die Intensivierung humanitärer Hilfeleistungen, um drohende Hungersnöte und Nahrungsmittelengpässe im Zusammenhang mit dem militärischen Eingriff zu verhindern. Bereits 2002 ging die humanitäre Intervention in konkrete Entwicklungs- und Wiederaufbaumaßnahmen über, wobei von Beginn an eine Koordinierung der Geber und Durchführungsorganisationen sowie die Ausarbeitung eines Zeitplans im Blickpunkt standen.

Bis 2006 herrschte im internationalen Diskurs um die zivil-humanitäre Intervention in Afghanistan der eher technokratische Begriff „Wiederaufbau“ vor, während der Terminus „Staatsaufbau“ vermieden wurde. So wehrte sich die US-Regierung bis Mitte 2003

vehement gegen einen *nation-building*-Ansatz, der auch Maßnahmen zum Staatsaufbau eingeschlossen hätte. Gleichzeitig gingen sämtliche Strategien und Konzepte, die seit 2001 von den großen Entwicklungsinstitutionen wie auch von afghanischer Seite vorgelegt wurden, davon aus, die afghanische Gesellschaft und den afghanischen Staat ganzheitlich erfassen zu wollen. Dieser allumfassende Ansatz ist in enger Verbindung mit dem demokratisch-partizipativen Entwicklungsparadigma zu sehen, das einer Staatszentrierung und Fokussierung auf den Aufbau administrativer Strukturen entgegensteht. Was vollends fehlte, waren eine Prioritätensetzung und Überlegungen zur zeitlichen Abfolge; vielmehr wurden die Wiederaufbaukonzepte von dem Gedanken beherrscht, dass alles gleichzeitig gemacht werden und alles Gute zusammen kommen müsse. Diesen Ansatz brachte der US-Botschafter Zalmay Khalilzad auf den Punkt: „Afghanistan muss gleichzeitig krabbeln, stehen und laufen lernen“ (LADURNER 2004).

Der Aufbau staatlicher Institutionen wurde erstmals mit dem umfassenden Entwicklungsprogramm *Afghan Compact*, das am 01. Februar 2006 in London verabschiedet wurde, in den Vordergrund gerückt. In den davor liegenden ersten vier Jahren nach dem Sturz der Taliban war der Aufbau von Regierungsstrukturen vernachlässigt worden. In dieser Zeit wurde nur ein Bruchteil der Wiederaufbaugelder über den afghanischen Staat kanalisiert. Auch wurde die marode staatliche Verwaltung selbst kaum als zentrales Entwicklungsprojekt wahrgenommen. Diese Politik führte dazu, dass die Geber und ihre Vorfeldorganisationen direkt operativ tätig wurden. Der Zustrom internationaler Organisationen wirkte sich jedoch kontraproduktiv auf das afghanische Staatswesen aus: So etablierten die internationalen Organisationen, allen voran die Vereinten Nationen, parastaatliche Strukturen. Sie unterhielten ihre eigenen Fluglinien, bauten im ganzen Land Dependancen sowie eigene Informations- und Sicherheitsstrukturen auf. Dadurch entstanden nicht nur Parallelstrukturen, sondern darüber hinaus erblickten die lokalen Eliten in den Vertretern internationaler Organisationen die weitaus wichtigeren Ansprechpartner als in den staatlichen. Schließlich zahlten die internationalen Organisationen deutlich bessere Gehälter als der Staat, so dass ein permanenter *brain drain* aus der staatlichen Administration hin zu internationalen Organisationen stattfand und sich im afghanischen Staatsapparat kaum Verwaltungskapazitäten ausbilden konnten. Zudem

blieb der afghanische Staat selbst zu schwach, um ein Steuersystem auszuarbeiten und Steuern zu erheben (SUHRKE 2006). So stellt Afghanistan gegenwärtig einen Rentierstaat dar, dessen ökonomisches Überleben auf internationale Wiederaufbauhilfen, Remittenten von Arbeitsmigranten (an den Golf, Iran und Pakistan) sowie die florierende Drogenökonomie, die mehr als 50 % des offiziellen BIP erwirtschaftet, angewiesen ist. Damit ist der Staat einerseits von den Konditionierungen der Geldgeber abhängig; andererseits genießt er kaum Akzeptanz in der Bevölkerung, da er nicht in der Lage ist, öffentliche bzw. soziale Güter (u.a. Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit) bereitzustellen.

Da dem afghanischen Staat in der Stunde Null nach dem Fall der Taliban die Institutionen und Kapazitäten fehlten, Wohlfahrtsaufgaben und eine Grundsicherung der Bevölkerung zu übernehmen, waren es vor allem Nicht-Regierungsorganisationen (NROs) und UN-Organisationen, die Entwicklungsprojekte durchführten und eine humanitäre Notversorgung der Bevölkerung sicherstellten. Die internationalen Organisationen bemühten sich, entsprechend der herrschenden Entwicklungsparadigmen, lokale NROs, die seit 2002 wie Pilze aus dem Boden schossen, als Durchführungs- und Implementierungsagenturen zu gewinnen. Schätzungen von 2003 geben die Zahl der nationalen und internationalen NROs in Afghanistan mit über 1.000 an, von denen weit über 800 in Kabul ansässig sind. Viele internationale Organisationen mussten jedoch schnell erfahren, dass afghanische NROs häufig von einer Familie oder einem Clan dominiert und die Ressourcen oftmals allein deren Klientelsystemen zugänglich gemacht werden. Intransparenz, Korruption und das Fehlen demokratischer Entscheidungsprozesse waren an der Tagungsordnung und führten dazu, dass innerhalb der afghanischen Bevölkerung die Unzufriedenheit mit den Entwicklungsorganisationen zunahm. So wurde beispielsweise bemängelt, dass ca. 40 % der Hilfsgelder als Profite in die Geberländer zurückfließen (WALDMAN 2008).

Bis heute stellt der Staat selbst kaum einen verlässlichen Partner für den Wiederaufbau dar. Es fehlt aufgrund des lang anhaltenden Krieges eine gut ausgebildete Verwaltungselite, die den gestellten Aufgaben gerecht werden könnte. Statt eines meritokratischen Systems (nach Verdienst und Leistung) basiert die Rekrutierung der Angestellten im Staatsapparat auf Klientelstrukturen und ethnischen, konfessionellen oder regionalen

Loyalitäten. Der Staatsapparat ist durch eine Unterfinanzierung einerseits und eine unzureichende Qualifikation der Verwaltungsmitarbeiter andererseits geprägt. Hinzu kommt die allgegenwärtige Korruption, die einen Zustand verfestigt, in dem die staatliche Verwaltung weitestgehend mit den Privatinteressen individueller Amtsinhaber verquickt ist. Staatsangestellte ‚verkaufen‘ ihre Leistungen an die Bevölkerung. Ein Posten oder Amt dient vor allem als Ressource für materielle Bereicherung.

5 Erklärte Absicht und tatsächliches Handeln

Die Zielsetzung der internationalen Intervention in Afghanistan war von Beginn an unklar. Die diversen Akteure verfolgten vielmehr mehrere unterschiedliche Ziele. Viele Partner der internationalen *coalition against terrorism* beteiligten sich anfangs eher halbherzig aufgrund eines diffusen Verbundenheits- und Solidaritätsgefühls mit den USA, das sich nach den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 eingestellt hatte. Obgleich Erfahrungswerte vorangegangener Interventionen es nahe gelegt hätten, Zeitraum und Abfolge der Maßnahmen zu koordinieren und ein langfristiges Engagement mit konkreten Exit-Strategien anzuvisieren, drängte die Terrorismuskomponente im Fall Afghanistans diese Einsichten zu Beginn der Intervention in den Hintergrund. Eine neue Qualität zeigt das Beispiel Afghanistan auch wegen des massiven militärischen Eingreifens, da zunächst das Taliban-Regime beseitigt werden sollte. Das geflügelte Wort Lakhdar Brahimis vom ‚light foot print‘, den man in Afghanistan hinterlassen werde, kann so interpretiert werden, dass die internationale Staatengemeinschaft sich scheute, ein zu starkes Engagement einzugehen (CHESTERMAN 2002). Im Vergleich zu vorangegangenen Interventionen entschloss man sich auf der Petersberger Konferenz nicht zu einem international verwalteten Übergangsmodell für Afghanistan, in dem zunächst ausländische Organisationen und Bürokraten wichtige Schlüsselämter übernommen hätten, solange den lokalen Beamte die entsprechende Ausbildung fehlte. Vielmehr waren „Afghans in the driver seat“ oder „Afghan ownership“ rhetorische Kernelemente der Intervention, die signalisieren sollten, dass die Zukunft Afghanistans in den Händen der Afghanen selbst zu liegen habe und die internationale Gemeinschaft nur begleitend tätig werden könne. Allerdings steht der ursprüngliche „Intervention light“-Ansatz in

einer Diskrepanz zur Intensität der Intervention. Nicht allein das militärische Engagement, sondern auch die politische Gestaltung des Friedensprozesses und die humanitäre Intervention tragen deutliche Züge einer vehementen externen Einflussnahme. Fast ließe sich deshalb vermuten, dass es bei dem Labeling ‚light foot print‘ eher darum geht, die vehemente ausländische Einflussnahme zu kaschieren oder aber für den Fall eines Scheiterns am „Projekt Wiederaufbau Afghanistan“ den Afghanen die alleinige Verantwortung zu überlassen.

6 Fazit

Betrachtet man die drei Dimensionen der Intervention in Hinblick auf den Staatsaufbau kann resümiert werden, dass das internationale Engagement in Afghanistan durch eine gewisse Ambivalenz geprägt ist. So wirkt sich die hohe Verbindlichkeit der internationalen Gemeinschaft gegenüber Afghanistan anfangs positiv auf den Friedensprozess aus: Die Bereitstellung finanzieller Wiederaufbauhilfe, die Präsenz von ISAF und internationalen Organisationen wie auch wiederkehrende Besuche hochrangiger ausländischer Politiker unterstreichen, dass sich die internationale Gemeinschaft dem Wiederaufbau des Landes verpflichtet fühlt. Es mangelt dem internationalen Engagement jedoch – gerade aufgrund der unterschiedlichen Akteure, die in Afghanistan mit abweichenden Agenden im Einsatz sind – an einer verbindlich akzeptierten Konzeption. So ist die Uneinigkeit über die Ziele der Intervention und über den Weg, wie diese Ziele erreicht werden sollen, groß. Das oft zu hörende Lamento internationaler Akteure über die mangelnde Koordinierung spricht demnach nur ein Folgeproblem der ungeklärten Zielvereinbarung an (NIXON 2007). Die Problematik dieses Fehlens einer Konzeption lässt sich in folgenden Punkten zusammenfassen:

- **Interventionsebenen:** In jeder Interventionsdimension kommen unterschiedliche Zielsetzungen zur Geltung, die sich gegenseitig behindern. Dies ist etwa auf der militärischen Ebene das kaum zu vermittelnde Zusammenspiel von Kampfeinsatz, Selbstschutz, Beanspruchung und Finanzierung lokaler Milizen und Aufbaus staatlicher Sicherheitsorgane, auf politischer Ebene die Vereinbarung der Einbeziehung politischer Eliten mit der Einführung demokratischer Spielre-

geln oder auf ziviler Ebene der Aufbau von Parallelstrukturen und die Stärkung des Staates. Zudem finden Strategien, die etwa auf politischer Ebene angegangen werden, nicht unbedingt ihre Entsprechung auf zivil-humanitärer oder militärischer Ebene. Gerade an den Nahtstellen zwischen diesen Interventionsebenen entstehen eher Konflikte als Synergien. Ein Beispiel hierfür stellt die vehement diskutierte zivil-militärische Zusammenarbeit – etwa im Rahmen der PRTs – dar. So besteht die Zielsetzung des Militärs darin, zivile Projekte zum eigenen Schutz durchzuführen, während sich Entwicklungsorganisationen den normativen Prinzipien des Entwicklungsdiskurses verpflichtet fühlen und Projekte aufgrund der Bedarfslage und nicht der Eigeninteressen konzipieren.

- **Externe Akteure:** Während etwa für die USA der „Kampf gegen den Terrorismus“ Priorität hat, sind die Vereinten Nationen in erster Linie an einer friedlichen Neuordnung Afghanistans interessiert. Dagegen verfolgen etwa Pakistan, Indien, China, Saudi-Arabien und Iran Regionalmachtsinteressen, die an ihre spezifischen Sicherheitsbedürfnisse gekoppelt sind. Die unzähligen internationalen NROs verfolgen wiederum eigene Ziele, die von der humanitären Nothilfe bis hin zum Aufbau demokratischer Institutionen reichen. Dies führt dazu, dass die intervenierenden Mächte, trotz eines holistischen Ansatzes, weit von einer kohärenten Strategie entfernt sind und – wie zum Beispiel im Falle der USA, die das meiste Geld für die Intervention in Afghanistan zur Verfügung stellen – immer wieder Sonderwege einschlagen. Oder mit anderen Worten: Gerade der weit gefasste Strategieansatz bildet den Schwachpunkt, da er allen externen Akteuren ermöglicht, die eigene Agenda umzusetzen. Daher ist Staatsaufbau ein Ziel, das neben vielen anderen steht.
- **Zeithorizont:** Als grundlegendes Problem hat sich in Afghanistan herauskristallisiert, dass unter großem Zeitdruck eine Intervention – überstürzt und wenig durchdacht – durchgeführt wurde. Vorstellungen über einen realistischen Zeithorizont jedoch fehlten. Bis heute ist die zeitliche Dauer der verschiedenen Interventionen ein ungeliebtes Thema. So geistert seit 2010 das Abzugsdatum 2014 oder 2015 durch die politischen Diskussionen, während die USA – als wichtigs-

ter militärischer Akteur – nahezu wöchentlich unterschiedliche Signale aussendet – von möglichst baldigem Abzug bis zur langfristigen Unterhaltung von Militärbasen in Afghanistan. Zudem wird auf allen Interventionsebenen mit sehr kurzen Zeiträumen von wenigen Monaten bis maximal drei Jahren gearbeitet. Dies behindert die Etablierung langfristiger Strategien, die gerade in Hinblick auf den Staatsaufbau notwendig sind.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme wird deutlich, dass die internationale Gemeinschaft in den letzten Jahren mehr und mehr von dem ehrgeizigen Ziel Abstand genommen hat, in Afghanistan Staatsaufbau zu betreiben. Stattdessen betonen in jüngster Zeit Vertreter der NATO-Staaten immer häufiger, dass es ja eigentlich nur um die Bekämpfung terroristischer Bedrohungen geht und die Taliban, die noch 2001 dämonisiert wurden, akzeptable Verhandlungspartner darstellen.

Literatur

- CHESTERMAN, S. (2002): *Tiptoeing Through Afghanistan. The Future of UN State-Building*. International Peace Academy. New York.
- GLASSNER, R. und C. SCHETTER (2007): *Der deutsche Beitrag zum Wiederaufbau in Afghanistan seit 2001. Bundeswehreinsatz und ziviles Engagement*. In: SCHOCH, B., A. HEINEMANN-GRÜDER, J. HIPPLER, M. WEINGARDT und R. MUTZ (Hrsg.): *Friedensgutachten 2007*. Berlin: 62-74.
- ICG (INTERNATIONAL CRISIS GROUP) (2004): *Afghanistan: From Presidential to Parliamentary Elections*. Asia Report No. 88, 24 November 2004 [04.03.2008].
- JEMB (JOINT ELECTORAL MANAGEMENT BODY) (2005): *Final Report. National Assembly and Provincial Council Elections 2005*. [http://www.JEMBS%20MGT%20Final%20Report%202005-12-12\[1\].pdf](http://www.JEMBS%20MGT%20Final%20Report%202005-12-12[1].pdf) [04.03.2008].
- KIPPING, M. (2011): *State-Building. Erfolg und Scheitern in Afghanistan*. Baden-Baden.
- LADURNER, U. (2004): *Kalashnikow-Demokratie*. In: *Die Zeit*, 07. Oktober.
- NIXON, H. (2007): *International Assistance and Governance in Afghanistan. Publication Series on Promoting Democracy under Conditions of State Fragility*. Heinrich Böll Foundation. <http://www.boell.de/alt/downloads/nahost/Demokratie-vol2-i.pdf> [04.03.2008].
- REYNOLDS, A. und A. WILDER (2004): *Free, Fair or Flawed? Challenges to Legitimate Elections in Afghanistan*. Afghanistan Research Unit. <http://www.areu.org.af/publications/afghan%20elections%20%20free,%20fair%20or%20flawed.pdf> [04.03.2008].

- SUHRKE, A. (2006): *The Limits of Statebuilding: The Role of International Assistance in Afghanistan*, Christian Michelsen Institute. <http://www.cmi.no/publications/publication.cfm?pubid=2135> [04.03.2008].
- THRUENSEN, P. D. (2006): *From Soldier To Civilian: Disarmament Demobilisation Reintegration in Afghanistan*. DIIS-Report 7/2006. <http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2006/RP2006-7web.pdf> [04.03.2008].
- WALDMAN, M. (2008): *Falling Short. Aid Effectiveness in Afghanistan*. ACBAR Advocacy Series. [http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20\(25%20Mar%202008\).pdf](http://www.acbar.org/ACBAR%20Publications/ACBAR%20Aid%20Effectiveness%20(25%20Mar%202008).pdf) [30.03.2008].
- WIMMER, A. und C. SCHETTER (2003): *Putting State-formation First: Some Recommendations for Reconstruction and Peace-Making in Afghanistan*. *Journal for International Development* 15: 525-539.

Anschriften der Autoren und Herausgeber

Dr. Alexander Brand, Institut für Politikwissenschaft, Universität Mainz, 55099 Mainz, E-Mail: brandal@uni-mainz.de

Dr. Karl-Dieter Hofmann, Geschäftsführer des Zentralinstituts für Lateinamerikastudien, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, Reichenaustraße 2, 85072 Eichstätt, E-Mail: karl.hoffmann@ku-eichstaett.de

Dr. Daniel Lambach, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Lotharstr. 65, 47057 Duisburg, E-Mail: daniel.lambach@uni-due.de

Prof. Dr. Günter Meyer, Geographisches Institut, Universität Mainz, 55099 Mainz, E-Mail: g.meyer@geo.uni-mainz.de

Katja Mielke, M.A., Zentrum für Entwicklungsforschung, Universität Bonn, Walter-Flex-Str. 3, 53113 Bonn, E-Mail: kmielke@uni-bonn.de

Dr. Wolfgang Muno, Institut für Politikwissenschaft, Universität Mainz, 55099 Mainz, E-Mail: muno@uni-mainz.de

PD Dr. Conrad Schetter, Zentrum für Entwicklungsforschung, Universität Bonn, Walter-Flex-Str. 3, 53113 Bonn, E-Mail: c.schetter@uni-bonn.de

Dr. habil. Christian Wagner, Stiftung Wissenschaft und Politik, Ludwigkirchplatz 3-4, 10719 Berlin, E-Mail: christian.wagner@swp-berlin.org

Veröffentlichungen des Interdisziplinären Arbeitskreises Dritte Welt der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

Vergriffene Bände unter

http://www.politik.uni-mainz.de/cms/4090_DEU_HTML.php

Bd. 21: Wirtschaftliche und soziale Folgen der Finanzkrise für die Entwicklungsländer

Hrsg. von Günter Meyer und Andreas Thimm, 2011. 121 S. ISBN 978-3-88250-340-1. €6,--

Peter Wolff: Auswirkungen der Finanzkrise auf die Entwicklungsländer. Handlungsoptionen für die Entwicklungspolitik

Helmut Asche: Afrika in der globalen Finanzkrise

Katja Hilser: Die sozialen Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise in Sambia

Juliane Brach und Markus Loewe: Begrenzter Schaden: Die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise auf den Nahen Osten und Nordafrika

Hartmut Sangmeister: Globale Finanz- und Wirtschaftskrise: Folgen für Lateinamerika

Bd. 20: Die globale Nahrungsmittelkrise – Gewinner und Verlierer in den Entwicklungsländern

Hrsg. von Günter Meyer und Andreas Thimm, 2010. 129 S. ISBN 978-3-88250-339-5. €6,--

Gerhard Halder: Die Nahrungsmittelkrise 2008: Die Diskussion um ihre Ursachen.

Malte Lühmann und Stefan Schmalz: Brasilien als „Global Player“ auf den Weltagarmärkten: Eine entwicklungssoziologische Analyse.

Martina Neuburger: Ernährungs(verun)sicherung in Brasilien. Globalisierungseffekte und Reaktionen im ländlichen Raum.

Heike Höffler: Profitieren die Bauern? Die Auswirkungen hoher Grundnahrungsmittelpreise auf die Produzenten am Beispiel Kenia.

Roman Herre: Die so genannte Nahrungsmittelkrise 2008 – Ursachen und nationale Bewältigungsstrategien am Beispiel von Indonesien und den Philippinen.

Bd. 19: Katastrophen in der Dritten Welt – Soziale, wirtschaftliche und politische Folgen

Hrsg. von Günter Meyer, Christian Steiner und Andreas Thimm. 2008. 107 S. ISBN 3-927581-24-0. €6,--

Christian Steiner und Andreas Thimm: Von Naturereignissen zu Naturkatastrophen: soziale, wirtschaftliche und politische Implikationen der Krisenentstehung in der Dritten Welt?

Hans-Joachim Fuchs: Gesellschaftlicher Umgang mit Vulkanrisiken auf den Philippinen.

Elísio Macamo und Dieter Neubert: Die soziale Deutung von Hochwasserkatastrophen und ihre Bewältigung.

Rainer Lucht: Katastrophenhilfe in der globalisierten Welt – Tatsachen und Herausforderungen.

Susanne Schröter: Tsunami in Aceh: Zäsur oder Prozess?

Bd. 18: Entwicklung durch Handel – Die Dritte Welt in der Globalisierung

Hrsg. von Günter Meyer, Christian Steiner und Andreas Thimm. 2007. 95 S. ISBN 3-927581-20-8. €6,--

Dieter Bender: WTO und Millennium Development Goals: Wirkt Handelsliberalisierung armutsmindernd?

Hartmut Sangmeister: Lateinamerika in der globalisierten Wirtschaftswelt.

Julia Wörz: Gewinner und Verlierer des Textilhandelsabkommens?

Beate Ratter und Annika Dröge: König Zucker – zwischen Kolonialgeschichte und neuer Weltmarktordnung.

Florian Dünckmann: Äpfel aus Chile und Birnen aus der Region. Zur Restrukturierung globaler und regionaler Warenketten in der Nahrungsmittelproduktion.

Bd. 17: Gesundheit und Entwicklung

Hrsg. von Günter Meyer, Robert Pütz und Andreas Thimm. 2004. 97 S. ISBN 3-927581-17-8 (vergriffen)

Wolfgang Bichmann: Armut und Gesundheit – bekannte Wechselbezüge oder neue Ansätze einer armutsorientierten Entwicklungspolitik?

Olaf Müller: Malaria – ein bedeutendes Entwicklungshindernis in Afrika.

Steffen Flessa: Nonprofit-Organisationen im Gesundheitswesen der Entwicklungsländer – „Heiland“ zwischen Markt- und Staatsversagen?

Erhard Schulz, Aoubacar Adamou und Klaus Fleischer: Die Rolle der traditionellen Medizin beim Wiederaufbau eines Gesundheitssystems – das Beispiel des Nord-Niger.

Bd. 16: Terrorismus und Dritte Welt

Hrsg. von Günter Meyer, Robert Pütz und Andreas Thimm. 2003. 105 S. ISBN 3-927581-16-X (vergriffen)

Jakob Rösel: Ist der Kaschmir-Konflikt lösbar?

Alfred Wittstock: Politik und Religion – Konfliktpotentiale in Nahost.

Ludwig Watzal: Der 11. September 2001 und seine Auswirkungen auf den Nahostkonflikt.

Thomas Zitelmann: Somalia, das Horn von Afrika und die Gerüchte vom Einfluss Usama Bin Ladens.

Bd. 15: Wasserkonflikte in der Dritten Welt

Hrsg. von Günter Meyer, Robert Pütz und Andreas Thimm. 2002. 179 S. ISBN 3-927581-15-3 (vergriffen)

Eckart Ehlers: Wasser: Ressourcen und Verfügbarkeit – ein globaler Überblick.

Jörg Barandat: Das Recht am Wasser – politische Einflussmöglichkeiten zur Konfliktbewältigung.

Hinrich Eylers: Wasser – ein internationaler Konfliktstoff: Von der Konfrontation zur Kooperation.

Annette van Edig: Internationale Konflikte durch nationales Wassermanagement? Zur politischen Ökonomie der Wassernutzung des Voltaflusses am Beispiel Ghanas.

Gerd Kohlhepp: Interessenkonflikte bei der Anlage großer Stauseen zur Energiegewinnung in Brasilien.

Ernst Struck: Das Südostanatolienprojekt (GAP): Idee und Wirklichkeit eines Wassernutzungs- und Entwicklungsprojekts.

Hans Dieter Sauer: Das Drei-Schluchten-Projekt: Jahrhundertwerk oder Größenwahn?

Bd. 14: Ethnische Konflikte in der Dritten Welt. Ursachen und Konsequenzen

Hrsg. von Günter Meyer und Andreas Thimm. 2001. 236 S. ISBN 3-927581-14-3 (vergriffen)

Siegmar Schmidt: Ursachen ethnischer Konflikte in der Dritten Welt – einige Thesen.

Susanne Schröter: Nationale oder lokale Identität? Ethnische und religiöse Interpretation sozialer Konflikte in Indonesien.

Christian Wagner: Demokratie, Ethnizität, Globalisierung: der Fall Sri Lanka.

Eberhard Franz: Unregierbares Volk ohne Staat – die Kurden: das Beispiel Nordirak.

Jörg Stadelbauer: Krisenregion Kaukasien: Ethnographische Differenzierung, politische Konfliktpotentiale und wirtschaftliche Entwicklungschancen.

Anna-Maria Brandstetter: Die Ethnisierung von Konflikten in Zentralafrika.

Richard Rottenburg: Tod am Gazellenfluss. Staat, Souveränität und Repräsentation im heutigen Sudan.

Andreas Thimm: Ethnisch-politische Probleme der Modernisierung in den peruanischen Anden.

Martin Traine: Zur Instrumentalisierung von Ethnizität: Der Fall Chiapas.

Bd. 13: Naturräume in der Dritten Welt – Ausbeutung, nachhaltige Entwicklung oder Schutz?

Hrsg. von Günter Meyer und Andreas Thimm. 1999. 202 S. ISBN 3-927581-12-7. €6,--

Ute Luig: Naturschutz im Widerstreit der Interessen im südlichen Afrika.

Hubert Job und Sabine Weizenegger: Anspruch und Realität einer integrierten Naturschutz- und Entwicklungspolitik in den Großschutzgebieten Schwarzafrikas.

Jörg Grunert und Martin Kappas: Desertifikation im Sahel Westafrikas. Neuere Forschungsergebnisse aus dem Oudalan im Norden von Burkina Faso.

Jan-Peter Mund, Martin Doevenspeck und Suhel al-Janabi: Aufbau nachhaltiger dörflicher Forstressourcen in der Côte d'Ivoire. Ansätze für eine Gemeindewaldbewirtschaftung in den westafrikanischen Tropenwaldregionen.

Manfred Nitsch: Amazonien zwischen Raubbau, nachhaltiger Nutzung und Naturschutz. Zu den Konsequenzen von alternativen Denkmustern und Diskursen über die „Grenze“.

Dieter Uthoff: Mangrovewälder in Südostasien. Nachhaltige Nutzung versus Degradierung und Zerstörung.

Dagmar Haase und Annegret Haase: Integrative Ansätze zu Umweltschutz und Gesellschaftsentwicklung im nepalesischen Himalaya.

Bd. 12: Globalisierung und Lokalisierung – Netzwerke in der Dritten Welt

Hrsg. von Günter Meyer und Andreas Thimm. 1997. 145 S. ISBN 3-927581-11-9. (vergriffen)

Wolfgang Hein: Globalisierung und die Krise des Fordismus.

Jörn Dosch und Jörg Faust: Internationale Netzwerke im asiatisch-pazifischen Raum.

Helmut Buchholt: Chinesen im Entwicklungsprozeß Südostasiens.

Roman Loimeier: A World Wide Web: Das religiöse Netzwerk der Familie Niass (Senegal).

Anton Escher: Syrische Netzwerke in Venezuela.

Bd. 11: Strukturanpassung in der Dritten Welt – wirtschaftliche, soziale und politische Folgen

Hrsg. von Günter Meyer und Andreas Thimm. 1997. 145 S. ISBN 3-927581-10-0. €6,--

Margareta E. Kulessa: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Strukturanpassungspolitik: Theorie und Praxis.

Tilman Altenburg: Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen der Strukturanpassung in Zentralamerika.

Günter Meyer: Strukturanpassung in Ägypten – Wirtschaftliches Wachstum auf Kosten der Armen?

Gerhard Grohs: Tanzania. Folgen der Strukturanpassung.

Walter Thomi: Von der makroökonomisch konditionierten Nothilfe zur strukturellen Entwicklung? Zur Strukturanpassungspolitik in Afrika südlich der Sahara am Beispiel Ghana.

Bd. 10: Tourismus in der Dritten Welt

Hrsg. von Günter Meyer und Andreas Thimm. 1996. 190 S. ISBN 3-927581-08-9 (vergriffen)

Erdmann Gormsen: Tourismus in der Dritten Welt – ein Überblick über drei Jahrzehnte kontroverser Diskussion.

Bernhard Müller: Naturschutz durch Tourismus? Probleme und Perspektiven des Ökotourismus in Entwicklungsländern.

Dieter Uthoff: Tourismus in Südostasien – Klischees und Realitäten. Ein Versuch der Korrektur eurozentrischer Vorstellungen.

Karl Vorlauffer: Tourismus in Kenya – Klischees und Realität.

Thomas Immelmann: Der lange Weg zum „sustainable management“: Umwelt und Tourismus in der Dritten Welt am Beispiel der Malediven.

Christa Dammermann: Tourismus und Kinderprostitution – eine moderne Form der Sklaverei.

Bd. 9: Kunst, Literatur und Gesellschaft. Zur Rezeption und Bedeutung von Kunst und Literatur in der Dritten Welt Gerhard Grohs zu Ehren.

Hrsg. von Dieter Neubert und Andreas Thimm. 1995. 80 S. ISBN 3-927581-07-0

Dieter Janik: Literatur als gesellschaftliche Notwendigkeit der unabhängigen Staaten Spanischamerikas.

Ulla Schild: Vermittlung am Kreuzpunkt der Kulturen – eine biographische Skizze des Afrikanisten Janheinz Jahn.

Karl-Heinz Kohl: Kriterien ästhetischer Wahrnehmung und außereuropäische Kunst.

Godehard Czernik: Fassaden – aus dem Zettelkasten der Architektursoziologie.

Bd. 8: Megastädte in der Dritten Welt

Hrsg. von Erdmann Gormsen und Andreas Thimm. 1994. 192 S. ISBN 3-927581-06-2 (vergriffen)

Bd. 7: Migration in der Dritten Welt

Hrsg. von Erdmann Gormsen und Andreas Thimm. 1993. 188 S. ISBN 3-927581-05-4 (vergriffen)

Erdmann Gormsen: Internationale Migration – Begriffe, Hintergründe, Folgen. Ein weltweiter Vergleich.

Bernd Wiese: Wanderungsbewegungen in Westafrika.

Georg Stauth: Arbeitsmigration und Restrukturierung ländlicher Gesellschaft. Das Fallbeispiel Ägypten.

Thomas Schwarz: Migrationssysteme in Ostasien.

Peter Imbusch: Flucht und Migration in Lateinamerika.

Martina Schöttes: Frauenspezifische Verfolgung und Fluchtmotive.

Bd. 6: Zivilgesellschaft und Staat in der Dritten Welt

Hrsg. von Erdmann Gormsen und Andreas Thimm. 1992. 166 S. ISBN 3-927581-04-6 (vergriffen)

Bd. 5: Entwicklungskonzeptionen im Vergleich

Hrsg. von Erdmann Gormsen und Andreas Thimm. 1991. 144 S. ISBN 3-927581-03-8 (vergriffen)

Bd. 4: Armut und Armutsbekämpfung in der Dritten Welt

Hrsg. von Erdmann Gormsen und Andreas Thimm. 1990. 192 S. ISBN 3-927581-02-X (vergriffen)

Bd. 3: Frauen in der Entwicklung Afrikas und Lateinamerikas

Hrsg. von Elisabeth Grohs. 1989. XII, 112 S. (vergriffen)

Bd. 2: Ökologische Probleme in der Dritten Welt

Hrsg. v. Erdmann Gormsen und Andreas Thimm. 1989. IV, 158 S. (vergriffen)

Bd. 1: Menschenrechte und Menschenbild in der Dritten Welt

1982 (vergriffen)

Richten Sie bitte die Buchbestellungen an:

Interdisziplinärer Arbeitskreis Dritte Welt, Prof. Dr. Günter Meyer,

Geographisches Institut, Universität Mainz, 55099 Mainz

Fax: (06131) 39 224736, E-Mail: g.meyer@geo.uni-mainz.de.