

Intervention und »state failure«: Sind schwache Staaten noch zu retten?

STEFAN MAIR

Intervention und »failing states« sind Begriffe, die seit Ende 2001 die internationale Politik strapazieren. Was liegt also näher, als sie in einem Aufsatz zusammenzuführen? Dabei wird deutlich werden, dass die Intervention in failing states – anders als in halbwegs funktionierenden – kein primär völkerrechtliches Problem ist. Statt dessen stehen Fragen des politischen Willens zur und der verfügbaren Ressourcen für die Intervention im Vordergrund, die wiederum Fragen nach der räumlichen und funktionalen Selektivität sowie nach der Prioritätensetzung aufwerfen. Wo und wann sollte interveniert werden? Welche Art der Intervention ist vonnöten? Sind alle Staatsfunktionen gleich wichtig oder gibt es ein Primat des staatlichen Gewaltmonopols?

Failing states – failing definitions?

Auf der Suche nach neuen Begriffen

Bevor Antworten auf die oben gestellten Fragen versucht werden, ist es unabdingbar, Intervention und »state failure« (für das es wiederum keine wortgenaue deutsche Übersetzung gibt, siehe unten), zu definieren. Ein erhebliches Maß der wissenschaftlichen Kontroverse, die die politische Auseinandersetzung über diese Begriffe begleitet, entstammt voneinander abweichenden Definitionsansätzen.

Dies wird insbesondere beim Gebrauch des Begriffs »failing state« deutlich. Je öfter er in den vergangenen Jahren in der Politik verwandt wurde – die prominenteste Fundstelle ist sicherlich nach wie vor die erste Seite der National Security Strategy der USA: »America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones« – desto größer wurde im wissenschaftlichen Diskurs und auf der Arbeitsebene von Regierungen und internationalen Organisationen das Unbehagen beim Gebrauch des Begriffs. Dies hat vor allem zwei Gründe: Erstens wird das Wort »failing« weithin als pejorativ empfunden. Diplomaten und Ent-

wicklungshelfer beschäftigt die Sorge, wie sehr der notwendige politische Dialog mit dem Gegenüber aus einem anderen Staat gleich zu Beginn belastet sein mag, wenn dieser sein Land in offiziellen Dokumenten als failing eingeordnet sieht. Aus dieser Sorge entstanden neue, innovative Wortschöpfungen. So spricht die Weltbank statt von failing states lieber von Low-Income Countries under Stress (LICUS), das Development Assistance Committee (DAC) der OECD, zentrales Abstimmungsorgan der internationalen Gebergemeinschaft, von »difficult partners« und »poor performing countries«. Dass, zweitens, Wissenschaftler vom Begriff des failing abrücken, ist ebenfalls semantischen Ursprungs. Failing erweckt den Eindruck der Zwangsläufigkeit und der Linearität: Wenn ein Staat erst einmal auf die Schiene des failing state geraten ist, ist es nur eine Frage der Zeit, bis er den Zustand des »failed state« erreicht hat, aus dem es wiederum kein Zurück gibt. Dieser Eindruck wird der Wirklichkeit nicht gerecht, die einige »wiederauferstandene« Staaten – z.B. Libanon, Uganda und Kambodscha – kennt und viele Fälle, in denen das Ausmaß des failing über die Jahre hinweg variiert.

Die Versuche, Alternativen zum Begriff des failing state zu finden, sind bisher wenig überzeugend – angefangen von den bereits zitierten LICUS und difficult partners bis hin zu Definitionen hierin durchaus geübter deutscher Wissenschaftler. Begriffe zu finden, die erstens nicht abwerten, zweitens einen dynamischen Prozess charakterisieren und drittens nicht den Eindruck der Linearität erwecken, ist objektiv schwierig. Erdmanns Unterscheidung zwischen Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall¹, Debiels und Terlindens Einteilung zwischen teilweise konsolidierten, fragilen, rudimentären und kollabierten Staaten², Schneckeners Kategorien des schwachen, versagenden oder verfallenden und gescheiterten³ Staates erfüllen das eine oder andere Kriterium nicht. Noch am ehesten leistet das der Versuch von USAID, zwischen »failing«, »failed« und »recovering states« zu differenzieren. Alle diese Begriffsbildungen werden jedoch der

-
1. Gero Erdmann, »Apokalyptische Staatlichkeit: Staatsversagen, Staatsverfall und Staatszerfall in Afrika«, in: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Hrsg.), *Demokratie und Staatlichkeit. Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, Opladen 2003, 267–292.
 2. Tobias Deibel/Ulf Terlinden, Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften (unveröffentlichtes Manuskript), Bonn 2003, S. 12.
 3. Ulrich Schneckener, *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheitsproblem*, Berlin 2004, S. 10–11. Diese Kategorien wurden von einer Arbeitsgruppe erarbeitet, zu der auch der Autor dieses Beitrags gehört.

Vorgabe nicht gerecht, keine negative Konnotation aufzuweisen. Der vorliegende Beitrag entwickelt nicht den Ehrgeiz, eine eigene Begrifflichkeit zu bilden. Statt dessen folgt er den analytischen Kategorien Erdmanns, die am ehesten dem Kriterium der inneren Kohärenz genügen.

Ein erhebliches Maß der wissenschaftlichen Kontroverse, die die politische Auseinandersetzung über diese Begriffe begleitet, entstammt voneinander abweichenden Definitionsansätzen.

Trotz der Begriffsverwirrung ist der Konsens darüber, welche Charakteristika state failure auszeichnen, erstaunlicherweise relativ breit.⁴ Die Mehrheit der Autoren und Institutionen, die sich mit dem Problem der failing states auseinandersetzen, orientiert sich dabei an deren Fähigkeit, essenzielle staatliche Funktionen auszuüben. Rotberg schreibt von der Unfähigkeit von Staaten, politische Güter bereitzustellen: Sicherheit, Bildung, Gesundheit, wirtschaftliche Chancen, Umweltschutz, eine Rechtsordnung und Rechtsprechung sowie fundamentale Infrastrukturerfordernisse wie Straßen und Kommunikationseinrichtungen.⁵ Die Weltbank sieht in LICUS Staaten, die unter schlechter Regierungsführung leiden und nur eingeschränkte Partizipationsmöglichkeiten bieten, sich durch schwache Institutionen auszeichnen, welche wiederum die Versorgung der Bürger mit Basisdiensten erschweren, und denen es schließlich an wirtschaftspolitischer Steuerungskompetenz und Reformwillen mangelt.⁶ Den gegenüber diesen Illustrationen systematischeren Ansatz bieten Debiel/Terlinden und Schneckener. Debiel und Terlinden messen Staatsversagen an den Funktionen der Gewährleistung von individueller und kollektiver Sicherheit, am Grad der Rechtsstaatlichkeit und Funktionsfähigkeit des politischen Systems, an der Effektivität der Verwaltung

-
4. Eine Ausnahme bildet die State Failure Task Force der University of Maryland, die von Staatsversagen spricht, wenn eines oder mehrere von vier Ereignissen eintreten: revolutionäre Kriege, ethnische Kriege, negative Regimewechsel sowie Genozide und Politizide. State Failure Task Force, State Failure Task Force Report: Phase III Findings, <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/stfail/SFTF%20Phase%20III%20Report%20Final.pdf>, S. V.
 5. Robert I. Rotberg, »The New Nature of Nation-State Failure«, in: *The Washington Quarterly*, Summer 2002, S. 85–96 (87).
 6. Huria Ogbamichael, *Die aktuelle Debatte um Poor Performing Countries*, Bonn 2003, S. 4.

und an dem Angebot von Wohlfahrt und Regulierung.⁷ Schneckener unterscheidet zwischen den Dimensionen Sicherheit, Wohlfahrt und Legitimität/Rechtsstaat.⁸

Die Sicherheitsfunktion ist zentral

Dieser auf den ersten Blick relativ breite Konsens über die Maßstäbe, an denen Staatsversagen zu messen ist, hat jedoch einen neuralgischen Punkt: die Wahrnehmung der Sicherheitsfunktion. Dabei gibt es zwei Diskussionsstränge. Der erste rankt sich um die Unterscheidung zwischen staatlicher und menschlicher Sicherheit. Er lässt sich an den unterschiedlichen Ansätzen von Debiel/Terlinden und Schneckener exemplifizieren. Beide sehen in der Gewährleistung von Sicherheit die zentrale Aufgabe. Für Schneckener ist die Bewertung der Effektivität des Staates bei der Erfüllung dieser Aufgabe das entscheidende Kriterium für die Klassifizierung von Staaten. Debiel/Terlinden sehen auch einen gewissen Vorrang des Bereiches, den sie »security governance« nennen, vor den anderen drei (»political governance«, »administrative governance«, »socio-economic governance«).⁹ Der zentrale Unterschied zwischen beiden Ansätzen liegt darin, dass Schneckener allein dem Staat die Rolle des Garanten von Sicherheit zuweist und dabei die Qualität des staatlichen Gewaltmonopols in den Vordergrund stellt. Dagegen ziehen Debiel/Terlinden auch gesellschaftliche Kräfte als Anbieter von security governance in Betracht. Ihr Gradmesser für die Qualität der Aufgabenerfüllung ist dabei weniger die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols als vielmehr menschliche Sicherheit.

Dieser auf den ersten Blick grundlegende Unterschied verliert jedoch viel an Prägnanz, wenn man ihn in der Praxis durchspielt. Was unterscheidet eine gesellschaftliche Institution, der es gelingt, über die lokale Ebene hinaus effektiv Sicherheit für den Einzelnen zu gewährleisten, von einer staatlichen? Wohl nur die völkerrechtliche Anerkennung. Was macht den Unterschied zwischen effektiver Wahrnehmung des staatli-

7. Tobias Debiel/Ulf Terlinden, Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften (unveröffentlichtes Manuskript), Bonn 2003, S. 14.

8. Ulrich Schneckener, *States at Risk, Fragile Staaten als Sicherheitsproblem*, Berlin 2004, S. 8–9.

9. Tobias Debiel/Ulf Terlinden, Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften (unveröffentlichtes Manuskript), Bonn 2003, S. 8.

chen Gewaltmonopols und menschlicher Sicherheit aus? Die Antwort hierauf hängt zum einen von der Definition menschlicher Sicherheit ab: Viel, wenn menschliche Sicherheit breit definiert wird – nicht nur als Schutz der physischen und psychischen Integrität des Individuums von äußerem Zwang, sondern als Anrecht des Individuums auf die Gewährung von Lebenschancen. Eine solche Definition verwischt jedoch den Unterschied zwischen menschlicher Sicherheit und menschlicher Entwicklung und ist deshalb von geringem heuristischen Wert. Bei einer engen Definition menschlicher Sicherheit reduziert sich der Unterschied zur effektiven Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols weitgehend auf einen Aspekt: Wird dessen Ausübung als legitim erachtet? Aus der Frage, ob die Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols notwendigerweise mit Legitimität verbunden sein muss, entwickelt sich der zweite Diskussionsstrang um die Wahrnehmung der Sicherheitsfunktion.

Handlungsfähige, nicht-demokratische Staaten können dem Konzept der menschlichen Sicherheit eher dienen als ineffektive Demokratien, die aufgrund der mangelhaften Ausübung des Gewaltmonopols wesentlichen Teilen der Bevölkerung keinen Schutz vor der Verletzung ihrer psychischen und physischen Integrität bieten.

Dabei wird die Legitimitätsfrage zumeist auf die Input-Legitimität reduziert – also auf den Aspekt, inwiefern der Staat seinen Anspruch auf das Gewaltmonopol aus einer demokratischen Beteiligung der Bevölkerung an der politischen Entscheidungsfindung ableitet. Legitimität hat aber auch einen gewichtigen Output-Aspekt: Nimmt der Staat das Gewaltmonopol in einer Weise wahr, dass er der Mindestdefinition menschlicher Sicherheit gerecht wird? Dies kann auch einem autoritären oder semi-autoritären Staat wie der Volksrepublik China, Singapur oder Hongkong gelingen. Handlungsfähige, nicht-demokratische Staaten können dem Konzept der menschlichen Sicherheit eher dienen als ineffektive Demokratien, die aufgrund der mangelhaften Ausübung des Gewaltmonopols wesentlichen Teilen der Bevölkerung keinen Schutz vor der Verletzung ihrer psychischen und physischen Integrität bieten. Marina Ottaway hat diese Problematik in einem Aufsatz für die International Herald Tribune sinngemäß folgendermaßen zusammengefasst: Wenn es einer Gemeinschaft gleichermaßen an Demokratie und effektiver Staatlichkeit mangelt, macht es wenig Sinn, bei einer äußeren Intervention mit Demokra-

tie zu beginnen.¹⁰ Ist menschliche Sicherheit und eine sich entwickelnde Gesellschaft wirklich vorstellbar ohne einen Staat oder Quasi-Staat, der das Gewaltmonopol gewährleistet und Grenzen sichert? Ist ein funktionierendes Rechts- und politisches System, eine effektive Verwaltung, Wohlfahrt sowie Regulierung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Aktivitäten ohne staatliches Gewaltmonopol machbar? Wie kann man sich die Gültigkeit von Rechtsurteilen, die Integrität von Wahllokalen und Wählern, die Durchführung von Verwaltungsvorschriften sowie den Erhalt von Schulen, Hospitälern, Straßen, Wasser-, Strom- und Telefonleitungen vorstellen, wenn der Staat nicht über die Gewaltmittel verfügt, um seine Regeln im Zweifelsfall gegen Widerstand durchzusetzen oder öffentliche Einrichtungen vor Übergriffen zu schützen?

Failed states – erfolgreiche Intervention?

Intervention ist mehr als Krieg

Die Zentralität der Sicherheitsfunktion wird durch die internationale Diskussion über die Legitimität von Interventionen – ausgelöst durch die Kampagne gegen den Terrorismus und den Krieg gegen den Irak – unterstrichen. Tatsächlich bezieht sich die gegenwärtige Kontroverse über die Legitimität von Interventionen allein auf ihre militärische Spielart. Es geht nicht um das breite Spektrum der diplomatischen, entwicklungspolitischen und wirtschaftlichen Interventionen, sondern ausschließlich um die Frage, ob ein Eingriff in das Gewaltmonopol eines Staates und eine Verletzung seiner Grenzen durch militärische Zwangsmaßnahmen legitim ist. Damit hat sich die internationale Debatte bemerkenswert zurückentwickelt gegenüber dem Diskurs der 1990er Jahre, als heftig darüber gestritten wurde, ob beispielsweise politische Konditionalität ein Verstoß gegen das Prinzip der Nichteinmischung in die inneren Belange von Staaten sei.

Im Folgenden soll einer breiten Definition von Intervention gefolgt werden. Interventionen lassen sich in mehrfacher Hinsicht unterscheiden. Erstens ist in Anlehnung an Schneckener¹¹ die Interventionstiefe von großer Bedeutung. Als mildeste Form der Intervention kann der Dialog

10. Marina Ottaway, »African Priorities: Democracy isn't the Place to Start«, in: *International Herald Tribune*, 23.5.2003

11. Ulrich Schneckener, *States at Risk, Fragile Staaten als Sicherheitsproblem*, Berlin 2004, S. 19–20.

gelten, bei dem der Adressat der Intervention Anregungen zu Veränderungen erfährt. Eine Stufe über dem Dialog liegt die materielle und finanzielle Hilfe, gefolgt vom Monitoring und der Kontrolle über die Verwendung der Hilfe. Ein qualitativer Sprung in dieser Systematik liegt vor, wenn diese Hilfe in Form von Konditionalität geleistet wird, sie also nur dann fließt, wenn der Empfänger bestimmte Bedingungen erfüllt. Auf einer nächsten Stufe befinden sich die Drohung mit oder die tatsächliche Verhängung von Zwangsmaßnahmen, gefolgt vom Extrem der Wahrnehmung staatlicher Funktionen durch externe Akteure, also der direkten Erfüllung von Staatsaufgaben. Ein weiteres Differenzierungsmaß ist die Unterscheidung nach Interventionsmitteln: diplomatische, wirtschaftliche, entwicklungspolitische, rechtliche und militärische. Interventionen können drittens nach dem Bereich der Intervention unterschieden werden: Ist es die staatliche Sicherheits-, die Wohlfahrts- oder die Legitimitäts- bzw. Rechtsstaatsfunktion, auf die sich die Intervention bezieht? Zentral ist zudem die Frage, ob die Intervention mit Einwilligung des Adressaten des Eingriffs vorgenommen wurde oder gegen dessen Widerstand. Schließlich ist das Ziel der Intervention von großer Bedeutung. Es kann auf die Stabilisierung eines bestehenden Gemeinwesens, auf dessen Reform oder auf dessen völlige Abschaffung und den Ersatz durch etwas Neues ausgerichtet sein.

Intervention in zerfallenden Staaten scheitert in der Regel nicht an völkerrechtlichen Überlegungen, sondern am politischen Willen potenzieller Interventionsstaaten und der Begrenztheit der Ressourcen für diese Aufgabe.

Als banale Faustregel kann gelten: Je weniger eine Intervention den Charakter von Drohung und vollständiger Übernahme von Staatsaufgaben hat, je weniger sie sich militärischer Mittel bedient und auf die Sicherheitsfunktion abzielt, je mehr sie auf Stabilisierung ausgerichtet ist und auf der Einwilligung des Adressaten der Intervention beruht, desto weniger wird sie als problematisch betrachtet. Hinzufügen lässt sich: Je weniger ein Staat in der Lage ist, seine essenziellen Funktionen auszufüllen, desto weniger ist die Legitimität einer Intervention völkerrechtlich in Frage gestellt. Nach gängiger Völkerrechtsinterpretation lässt sich ein Staat, der die Kontrolle über sein Staatsgebiet weitgehend verloren hat und damit bewaffneten Gruppen Freiräume bietet, als Gefahr für die in-

ternationale Sicherheit charakterisieren – gemäß Kapitel 6 und 7 der VN-Charta. Im Falle Somalias 1992 wurde sogar das Versagen des Staates, seinen humanitären Grundverpflichtungen gegenüber der Bevölkerung nachzukommen, als Gefahr für den internationalen Frieden und Rechtfertigung eines Einsatzes nach Kapitel 7 der VN-Charta gewertet.¹² Das relativ geringe Gewicht völkerrechtlicher Schranken bei der Intervention in Staaten, die einem fortschreitenden Prozess des Staatszerfalls unterliegen, bedeutet nicht, dass damit die Problematik der Intervention gelöst wäre. Im Gegenteil: Sie scheinen hiermit erst anzufangen. Intervention in zerfallenden Staaten scheidet in der Regel nicht an völkerrechtlichen Überlegungen, sondern am politischen Willen potenzieller Interventionsstaaten und der Begrenztheit der Ressourcen für diese Aufgabe.

Soll man intervenieren?

Gemäß der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) hat die internationale Staatengemeinschaft nicht nur das Recht, sondern die Pflicht zur Intervention. In ihrem Bericht »The Responsibility to Protect« stellt die hochrangig besetzte, von der kanadischen Regierung einberufene Kommission fest: »A. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself. B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to international responsibility to protect.«¹³ Die Kommission sieht die Schutzpflicht in drei Elementen: der Verantwortung zu verhindern, zu reagieren und wiederaufzubauen, wobei die Betonung deutlich auf der Prävention liegen sollte.

Das andere Extrem zur Beantwortung der Frage, ob man in failing states intervenieren soll, liegt in deren genereller Verneinung. Vertreter dieser Haltung, vor allem Wissenschaftler, begründen sie mit dem Verweis auf den europäischen Staatsbildungsprozess und beziehen sich dabei besonders häufig auf Charles Tilly.¹⁴ Die Geschichte der Nationenwerdung

12. VN-Sicherheitsrat, Resolution 794 von 1992.

13. International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001, S. XI.

14. Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States. Ad 990-1992*, 1992.

in Europa belege, dass sich ein stabiles Staatensystem in inkrementeller Weise herausbilde. Staaten scheitern, zerfallen, werden durch andere verdrängt oder übernommen, verlieren Territorien an andere oder bilden sich neu. Gewaltausübung und Kriege sind zwar ein unschönes, aber zuweilen unerlässliches Mittel zur Staatenbildung. Jede Einmischung von Dritten, so die Schlussfolgerung der Apologeten dieser Sichtweise der europäischen Historie, störe bestenfalls diesen naturwüchsigen Prozess, im schlimmsten Fall verzögere oder verhindere sie die Herausbildung eines stabilen Equilibriums.

Beide extremen Antworten auf das »Ob« der Intervention sind gleichermaßen realitätsfern. Die Autoren des Berichts »The Responsibility to Protect« verschließen zwar nicht die Augen davor, dass dieses Verantwortungsprinzip nur umzusetzen ist, wenn nicht nur bei den Entscheidungsträgern, sondern auch in der Öffentlichkeit der potenziellen Interventionsstaaten der politische Wille existiert, ungeachtet der Kosten und des möglichen Nutzens überall auf der Welt zu intervenieren, wo der Staat seinen Verpflichtungen gegenüber der Bevölkerung nicht nachkommt. Ihre Empfehlungen, wie dieser politische Wille zu generieren sei, erscheinen aber in hohem Maße naiv.¹⁵ 15 Jahre der Erfahrung mit dem Politikfeld der Konfliktprävention sollten die Autoren des Berichts gelehrt haben, dass die Kraft von Appellen an Moral und ein aufgeklärtes Verständnis nationaler Interessen sowie die finanzielle Rationalität frühzeitigen Handelns nicht ausreichen, um kostspielige Interventionen zu beginnen, noch weniger um sie durchzuhalten. Fast ähnlich naiv ist jedoch die Annahme, die internationale Öffentlichkeit halte Untätigkeit im Falle extremen Staatsversagens aus. Zudem ist die Stimmigkeit der historischen Parallele zwischen europäischen Staatsbildungsprozessen und den aktuellen Vorgängen in vielen Regionen der Welt sehr strittig. Zum einen sind externe Akteure auch in zerfallenden Staaten in hohem Maße durch Interventionen präsent: vor allem durch privatwirtschaftliche und entwicklungspolitische Akteure. Die Alternative zwischen Nicht-Intervention und Intervention steht also gar nicht zur Verfügung, sondern nur die Abwägung über Maß und Qualität der Intervention sowie über deren gesteuerten oder ungesteuerten Einsatz. Zum anderen wirkt sich Staatszerfall selbst in peripheren Weltregionen auf nicht intervenierende Staaten

15. International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001, S. 70 ff.

aus. Afghanistan sollte hier eine nachhaltige Lehre sein. Und anders als in der Ära der Nationenbildung in Europa sind sich Politiker und die Öffentlichkeit heute dieser möglichen Auswirkungen durchaus bewusst.

Wo und wann intervenieren?

Da weder die Empfehlungen international besetzter Kommissionen noch der Transfer historischer Analysen verbindliche Antworten auf das »Ob« der Intervention bieten und ein allein fallweises Vorgehen zumindest die Gefahr der Ineffizienz birgt, bleibt nicht viel mehr als die Entwicklung von Kriterien, um zu unterscheiden, wo und wann zu intervenieren ist. Der Bedarf an Interventionen in verfallenden und zerfallenden Staaten ist immens, die Ressourcen, die zur Verfügung stehen, bzw. die Bereitschaft, Ressourcen hierzu bereitzustellen, sind begrenzt. Der ICISS-Bericht listet in seinen Empfehlungen unter anderem bereits ein wichtiges Kriterium auf: nationale Interessen. Je stärker die wirtschaftlichen, sicherheitspolitischen oder ökologischen Interessen eines Staates durch den Niedergang eines anderen Staates bedroht sind, desto eher sollte er zu einer Intervention bereit sein, und desto leichter fällt es ihm sie durchzuführen. Ein Grundproblem des Kriteriums der nationalen Interessen ist, dass sie selten objektiv gegeben sind, sondern definiert werden müssen. Da eine solche Definition leichter fällt, wenn sie auf unmittelbare, kurzfristig absehbare Entwicklungen abstellt, ist die Gefahr groß, dass sie auf eben diese kurzfristigen Interessen abzielt, aber langfristige, mittelbare und komplexe Wirkungszusammenhänge vernachlässigt. Hinzu kommt, dass Interessen oftmals aus den Erfahrungen der Vergangenheit abgeleitet werden. Dies gilt insbesondere für die Sicherheitspolitik. Vor dem 11. September war die sicherheitspolitische Bedrohung einer Supermacht durch Entwicklungen in einem zwischen Autoritarismus und Anarchie oszillierenden zentralasiatischen Land nur für einen kleinen Expertenkreis ein Thema. Lange wurden Staatsverfall und Staatszerfall allein als Problem der unmittelbar davon betroffenen Bevölkerung wahrgenommen und ihre Bekämpfung vorrangig als Aufgabe der Entwicklungspolitik verstanden. Zwar war bereits in den 1990er Jahren die Einsicht gewachsen, dass der Verfall staatlicher Autorität Freiräume und Operationsbasen für die organisierte Kriminalität schafft. Doch war die Auffassung weit verbreitet, diesem Problem könne man am besten mit polizeilichen Maßnahmen im Inland und verstärkter Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung begegnen. Seit dem 11. September 2001 ist klar,

dass Staatszerfall selbst in weltpolitisch peripheren Räumen mittelbar Sicherheitsrisiken erheblichen Ausmaßes für die konsolidierten Staaten der OECD-Welt birgt. Wenn auch die Implosion Afghanistans nicht ursächlich für die Entstehung des Terroristen-Netzwerkes al Qaida war, so schuf sie doch Bedingungen, unter denen es terroristischen Gruppen ein Leichtes war, sich zu organisieren, Anhänger zu mobilisieren und Attentäter auszubilden.

Der Bedarf an Interventionen in verfallenden und zerfallenden Staaten ist immens, die Ressourcen, die zur Verfügung stehen, bzw. die Bereitschaft, Ressourcen bereitzustellen, sind begrenzt.

Dorff bietet neben den nationalen Interessen vier zusätzliche Kriterien, um über das »Wo« der Intervention zu entscheiden.¹⁶ Ein erstes orientiert sich am Konzept der Triage, einem heftig umstrittenen Ansatz der Versorgung von Verwundeten auf Schlachtfeldern und bei Katastrophen. Ziel ist dabei, durch eine Kategorisierung der Verwundeten die Zahl der Überlebenden zu maximieren. Gängig ist eine Einteilung in drei Kategorien: Schwerstverwundete, die selbst bei sofortiger, massiver Versorgung nur geringe Überlebenschancen haben; Schwerverwundete, die bei entsprechender Versorgung gute Überlebenschancen haben; und Leichtverwundete, die auch ohne sofortige Versorgung überleben können. Im Mittelpunkt der Versorgung gemäß einer Triage stehen die Schwerverwundeten zu Lasten der Schwerstverwundeten. Übertragen auf Interventionen in zerfallenden Staaten hieße dies, weitgehend solche abzuschreiben, deren Kollaps selbst bei massivem Mitteleinsatz kaum zu verhindern sein dürfte.

Eine fundamentale Schwäche des Ansatzes der Triage, jenseits ihrer weitreichenden ethischen Implikationen, ist jedoch – wie Dorff selbst konstatiert – dass, anders als im Falle von Menschen, Staaten nicht a priori gleich sind. Es gibt größere und kleinere, einige in Randlagen und andere von zentraler Bedeutung für eine Region. Deshalb führt Dorff in Anlehnung an Chase et al. ein zweites Kriterium, das der Schlüsselstaaten, ein. Ihm zufolge gelte es, sich auf eine kleine Anzahl von Ländern zu konzentrieren, deren Schicksal ungewiss und deren Zukunft die sie um-

16. Robert H. Dorff, *State Failure and Responding to It*, Carlisle Barracks, 2002, S. 7.

gebende Region umfassend beeinflussen wird.¹⁷ Eng verbunden mit diesem Kriterium sind die möglichen Konsequenzen des Staatszerfalls. Ist zu erwarten, dass der Staat mehr oder weniger friedlich zerfällt, zivile nicht-staatliche Akteure das Vakuum ausfüllen und mit externer Hilfe ein Minimum an Grundversorgung für die Bevölkerung bereitstellen können? Wird ein Nachbarstaat das Territorium des zerfallenen Staates übernehmen? Oder wird die Implosion des Staates gewaltbereite Kräfte anziehen, die die lokalen Ressourcen ausbeuten, die Bevölkerung dezimieren und von ihren Operationsbasen Übergriffe auf andere Staaten ausführen? Ein viertes Kriterium, das Dorff entwickelt, ist die Identifizierung der leichten Fälle. Wo sind Aufwand und Kosten der Intervention überschaubar, die Interventionspunkte eindeutig und der Erfolg wahrscheinlich?

So klar diese Kriterien sind und so sehr sie die Entscheidungsfindung erleichtern mögen, so wenig werden sie auch in Zukunft verhindern, dass der eine oder andere kritische Fall des Staatszerfalls, der eine Intervention nötig gemacht hätte, übersehen wird. Man muss nur die Kriterien aus der Ex-Post-Betrachtung im Fall Afghanistans durchspielen, um dies zu verdeutlichen. Es wurde bereits erwähnt, dass nationale Interessen weder in Nordamerika noch in Europa vor dem 11. September ausgereicht hätten, um in Afghanistan zu intervenieren. Nach dem Konzept der Triage gehört Afghanistan sicherlich zu den Schwerstverletzten mit geringen Überlebenschancen. Vor dem 11. September wurde es nur von wenigen zu den Schlüsselländern Zentralasiens gezählt. Die Hoffnung war, die negativen Konsequenzen des Staatszerfalls ließen sich auf das Land selbst begrenzen und das Leid der Bevölkerung ließe sich durch humanitäre Hilfe lindern. Keiner betrachtete und betrachtet sicherlich Afghanistan als einen der leichten Fälle des Staatsaufbaus.

Der Fall Afghanistan unterstreicht aber auch, dass das »Wo« der Intervention kaum vom »Wann« getrennt werden kann. Unmittelbar nach dem Abzug der sowjetischen Truppen bestand fraglos ein kleines Zeitfenster, während dessen eine Stabilisierung des Gemeinwesens bei entschlossenem Vorgehen möglich gewesen wäre. Ähnliches gilt wohl auch für Haiti unmittelbar nach der Rückkehr Aristides oder für die Demokratische Republik Kongo sofort nach der Amtsübernahme durch Laurent Kabila. Neben diesen kurzen Perioden, in denen eine Intervention Erfolg

17. Robert S. Chase/Emily B. Hill/Paul Kennedy, »Pivotal States and U.S. Strategy«, in: *Foreign Affairs*, Vol. 76 (1996) No. 1, S. 33–51 (S. 33).

in Staaten verspricht, deren Zerfall bereits weit fortgeschritten ist, verspricht eine entschlossene Intervention in der Frühphase des Staatszerfalls das beste Kosten-Nutzen-Verhältnis. Zudem ist es in dieser Phase selten nötig, zur Ultima Ratio der Stabilisierung zu greifen, der militärischen Intervention.

Wie intervenieren?

Die Antwort auf die Frage des »Wie« der Intervention muss sich zuerst an der Analyse des Interventionsbedarfs orientieren. Für letzteres schlägt Schneckener eine Vorgehensweise vor, bei der auf subnationaler, nationaler und internationaler Ebene Struktur-, Prozess- und Auslösefaktoren für den Verfall von Staatlichkeit untersucht werden.¹⁸ Eine derartige 3x3-Matrix ermöglicht die Identifizierung zentraler Probleme, die wiederum Ansatzpunkt externer Interventionsmaßnahmen sein müssen. Dabei gebührt den Prozessfaktoren auf nationaler Ebene besondere Aufmerksamkeit, da sie erstens – anders als die Strukturfaktoren – kurz- und mittelfristig sowie durch punktuelle Interventionen beeinflussbar sind und zweitens – anders als die Auslösefaktoren – sehr wohl prognostizierbar oder zumindest in der Eskalation identifizierbar sind und sich damit für vorausschauendes Handeln eignen.

Debiel und Terlinden ergänzen diesen, an Bedingungen, Entwicklungen und Ereignissen orientierten Ansatz um eine akteurspezifische Analyse, die zwar in ihrem Fall auf Nachkriegsgesellschaften abzielt, aber ebenso für die Anwendung auf zerfallende Staaten geeignet ist. Sie unterscheiden zwischen Reformern, Bewahrern und Verhinderern/Veto-Akteuren, die sich wiederum in unterschiedlichen Gruppen im Ausland, auf der nationalen Ebene sowie auf der regionalen/lokalen Ebene kategorisieren lassen.¹⁹ Diese Akteure eignen sich entweder als Partner einer Intervention oder müssen deren Adressat sein.

Eine Analyse der Faktoren des Staatszerfalls und der entscheidenden Akteure in diesem Prozess ermöglicht die Entscheidung über den Gegenstand der Intervention, allerdings für sich allein genommen noch keine über Interventionsziel, Interventionstiefe und Interventionsmittel. Die

18. Ulrich Schneckener, *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheitsproblem*, Berlin 2004, S. 14.

19. Tobias Debiel/Ulf Terlinden, Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften (unveröffentlichtes Manuskript), Bonn 2003, S. 10–11.

Frage des Interventionsziels wird zwar durchaus durch die Gegebenheiten vor Ort bestimmt, aber eben auch durch die strategischen Überlegungen des Intervenierenden. Während des Kalten Krieges war das Ziel externer Interventionen in versagenden oder zerfallenden Staaten fast immer das der Stabilisierung. Staatszerfall sollte keine Freiräume für die Expansion des gegnerischen Blocks bieten oder gar Konflikte zwischen den Blöcken provozieren. Nachdem diese Überlegung in den internationalen Beziehungen nicht mehr dominant war, überwog in den 1990er Jahren die Neigung, versagende Staaten zu reformieren und zu demokratisieren. Die Bilanz dieser Versuche ist nach wie vor zwiespältig. Einigen erfolgreichen Fällen stehen wenige andere gegenüber, für die durchaus angenommen werden kann, dass der Reformdruck auf den versagenden Staat nicht dessen Transformation in einen starken, demokratisch legitimierten bewirkte, sondern Tendenzen zum totalen Staatskollaps und zur Privatisierung von Gewalt verstärkte.²⁰ Diese Wahrnehmung ließ gegen Ende der 1990er Jahre wiederum das Ziel der Stabilisierung nicht mehr so unattraktiv erscheinen, wie es zu Beginn des Jahrzehnts erachtet worden war. Mit den Ereignissen nach dem 11. September und dem Irakkrieg rückte erstmals seit dem Zweiten Weltkrieg das Ziel des völligen Neuaufbaus eines im ersten Fall zerfallenen, im zweiten Fall zerstörten Staates auf die internationale Agenda.

Kein europäischer Staat ist bereit, eine dem Kosovo vergleichbare Interventionsanstrengung außerhalb Europas vorzunehmen.

Auch die Interventionsmittel können nur zum Teil auf Basis einer Analyse der Gegebenheiten vor Ort ausgewählt werden. Bestimmender ist, in welchem Maß ein Interventionsstaat bereit ist, die Kosten eines Eingreifens zu tragen und wie er deren Verhältnis zum Nutzen berechnet. Nach wie vor ist der Einsatz militärischer Mittel die *Ultima Ratio*, nicht nur aus völkerrechtlichen Gründen. Sie ist mit hohen Kosten und Risiken verbunden, wie nicht nur die jüngsten Ereignisse im Irak zeigen. Nach wie vor besteht auch große Unsicherheit, welche Mittel sich zur Erreichung welchen Ziels eignen. Die vorliegenden Ansätze zur Identifikation geeigneter Interventionsmittel²¹ machen lediglich deutlich, dass es nicht

20. Vgl. Stefan Mair, »The New World of Privatized Violence«, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* (Bonn), (2003) 2, S. 11–28.

der Erfindung neuer Instrumente bedarf. Die Diplomatie, die Sicherheitspolitik, die klassische Entwicklungspolitik, die Demokratieförderung und die Konfliktprävention bieten ein breites Spektrum der Instrumente, die jedoch der Anpassung an die Aufgaben der Verhinderung des Staatszerfalls und des Wiederaufbaus zerfallener Staaten bedürfen.

Die Entscheidung über die Interventionstiefe ist noch viel mehr als die der Interventionsmittel vom Kosten-Nutzen-Kalkül bestimmt. Zwar ist kaum bestreitbar, dass eine größere Interventionstiefe erforderlich ist, je weiter der Zerfall eines Staates fortgeschritten ist. Doch gilt hier, was weiter oben bereits im Abschnitt über das »Wo« und »Wann« der Intervention gesagt wurde: Es besteht ein starkes Missverhältnis zwischen dem Bedarf an Intervention und der hierfür zur Verfügung stehenden Ressourcen. Kein europäischer Staat ist bereit, eine dem Kosovo vergleichbare Interventionsanstrengung außerhalb Europas vorzunehmen. Eine Übertragung des Kosovo-Modells auf Großstaaten wie die Demokratische Republik Kongo oder den Sudan übersteigt bei weitem die materiellen und finanziellen Möglichkeiten europäischer Interventionsstaaten. Die USA können sich kaum ein weiteres Projekt des Wiederaufbaus eines zerstörten Staates leisten, noch dürfte es außerhalb des Nahen und Mittleren Ostens einen Staat geben, in dem Washington bereit wäre, einen vergleichbaren Aufwand wie im Irak zu betreiben.

Dieser Befund zwingt zu zwei Schlussfolgerungen: Zum einen ist die frühe Intervention in einem vom Zerfall bedrohten Staat von großer Bedeutung; zum anderen gilt es in bereits kollabierten Staaten eine Prioritätensetzung beim Einsatz von Mitteln und bei der Erfüllung von Staatsaufgaben weit unterhalb der Schwelle des Protektorats vorzunehmen. Im Rückgriff auf die Analyse von Staatsverfall und -zerfall (siehe oben) ist die Wiederherstellung oder – in einigen Fällen – die erstmalige Erzeugung von Sicherheit von vorrangiger Bedeutung. Die Bereitstellung oder Finanzierung externer Sicherheitskräfte, die Rekrutierung und Schulung von internen Sicherheitskräften und der Aufbau eines rudimentären Rechts- und politischen Systems sind die *Conditio sine qua non* für den Wiederaufbau von Staatlichkeit. Carl Bildt postuliert als die ersten beiden aus insgesamt sieben Lehren, die er aus seinen eigenen Erfahrungen mit dem Aufbau von Staatlichkeit zieht, die folgenden: »Lesson 1: It is im-

21. Ulrich Schneckener, *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheitsproblem*, Berlin 2004, S. 18; Tobias Debiel/Ulf Terlinden, Förderung von Good Governance in Nahrungsgesellschaften (unveröffentlichtes Manuskript), Bonn 2003, S. 29–31.

perative to establish a secure environment very fast. (...) Lesson 2: The central challenge is not reconstruction but state-building. Reconstruction of the physical scars of war is certainly important (...). But building a political infrastructure that unites competing forces and ensures some sort of order, and an infrastructure of economic governance that promotes jobs and growth is far more complex. Priorities must be right.«²² Zusätzlich gilt es, Wiederaufbaudynamik zu generieren. Die Weltbank spricht in diesem Zusammenhang von »zero-generation reforms«, die zwei zentrale Eigenschaften aufweisen: »Priorities for reform should be based on the identification of likely large and quick pay-offs and should respect logical sequencing. (...) Choose reforms that meet the least resistance and that offer quick pay-offs to groups that are potential constituencies for further reforms. Avoid reforms that divide, or are opposed by, such constituencies.«²³

Fazit: Sicherheit zuerst, aber nicht überall

Intervention in zerfallenden Staaten ist kein primär völkerrechtliches Problem, sondern eines des politischen Willens zu handeln, der Knappheit der Ressourcen, die für dieses Handeln zur Verfügung stehen, und des unzureichenden Wissens darüber, welches Handeln effektiv und effizient ist. Nicht jeder der heute existierenden Staaten kann angesichts des Missverhältnisses zwischen Nachfrage nach und Angebot an Interventionsmitteln vor dem Zerfall bewahrt werden. Nationale Interessen, Erfolgsaussichten und Kosten der Intervention sowie die möglichen Konsequenzen des Staatszerfalls sind Gesichtspunkte, die eine Prioritätensetzung hinsichtlich der Frage ermöglichen, in welchem zerfallenden Staat interveniert werden sollte. Primäres Ziel der Intervention sollte die schnelle Neutralisierung jener Faktoren sein, die dem Staatszerfall weiter Vorschub leisten. Diese finden sich häufig auf der nationalen und der Prozessebene. Der Sicherheit ist Vorrang bei der Wiederherstellung staatlicher Funktionsfähigkeit einzuräumen. Sicherheit macht noch keinen funktionierenden Staat, aber ohne Sicherheit kann ein Staat schwer-

22. Carl Bildt, »Hard-Earned Lessons on Nation-Building«, in: *International Herald Tribune*, 7.5.2003.

23. The World Bank, *World Bank Group Work in Low-Income Countries Under Stress. A Task Force Report*, Washington 2002, S. 41.

lich funktionieren. Dabei ist zu beachten, dass die Legitimität der Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols nicht nur einen Input-, sondern auch einen output-Bezug hat. Das staatliche Gewaltmonopol kann durchaus als ausreichend legitim erachtet werden, wenn es ein Minimum an menschlicher Sicherheit garantiert und uniform auf die Gesamtbevölkerung angewendet wird. Demokratische Legitimation eines effektiven Staates muss das Ziel eines Prozesses des state-building, kann aber nicht dessen Anfangspunkt sein. Ist das Ziel der Stabilisierung erreicht, rückt die Frage der Reform der Staatlichkeit in den Vordergrund, um langfristig den Staatszerfall fördernden Strukturfaktoren zu begegnen. Für die Wahrnehmung beider Aufgaben muss das Rad nicht neu erfunden werden. Die Diplomatie, die Sicherheitspolitik, die klassische Entwicklungspolitik, die Demokratieförderung und die Konfliktprävention bieten ein breites Spektrum der Instrumente, die jedoch der Anpassung an die Aufgaben der Verhinderung des Staatszerfalls und des Wiederaufbaus zerfallener Staaten bedürfen.

Mehr zu internationaler Rechtsordnung und Intervention

in INTERNATIONALE POLITIK UND GESELLSCHAFT

- ▶ *Michael Dauderstädt*: Wenn Sicherheit unbezahlbar wird. Die schwierige Stabilisierung der ungleichen Welt (4/2003)
 - ▶ *Ernst-Otto Czempiel*: Europe's Mission: Pushing for a Participative World Order (1/2003)
 - ▶ *Robert Christian Van Ooyen*: Der Internationale Strafgerichtshof zwischen Normativität, Machtpolitik und Symbolik (4/2002)
 - ▶ *Hanns W. Maull*: Containing Entropy, Rebuilding the State: Challenges to International Order in the Age of Globalization (2/2002)
 - ▶ *Andreas Wittkowsky*: Modellfall Kosovo? UNMIK und die Architektur künftiger internationaler Mandate (2/2002)
-