

Arbeitspapier/Dokumentation

herausgegeben von der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 125

Annette Büttner (Ext.)

Wenn Chaos regiert

Staatszerfall in Entwicklungsländern: Ursachen, Folgen und
Regulierungsmöglichkeiten

Sankt Augustin, März 2004

[3-937731-04-0]

Ansprechpartner:

Dr. Andreas Jacobs
Politik und Beratung
Telefon: (0 30) 2 69 96-5 12
E-Mail: Andreas.Jacobs@kas.de

Postanschrift:

Konrad-Adenauer-Stiftung, Rathausallee 12, 53757 Sankt Augustin

Inhalt	Seite
1. Zusammenfassung	1
2. Einleitung	2
3. Das Phänomen des Staatszerfalls	2
3.1. Ursachen von Staatszerfall	2
3.2. Phasen von Staatszerfall.....	4
3.2.1. Schwacher Staat	4
3.2.2. Zerfallender Staat	5
3.2.3. Fragmentiert unkonventionell regierte Gebiete.....	6
4. Fallbeispiele	7
4.1. Demokratische Republik Kongo	7
4.2. Kolumbien.....	10
4.3. Afghanistan	14
5. Folgen von Staatszerfall	17
5.1. Sozioökonomische Folgen	17
5.2. Sicherheitspolitische Folgen	18
6. Regulierungsmöglichkeiten.....	19
6.1. Interne Regulierung	20
6.2. Externe Regulierung.....	20
7. Literatur.....	23
Die Autorin.....	25

1. Zusammenfassung

Das vorliegende Papier untersucht die Verlaufsprozesse und Regulierungsmöglichkeiten von staatlichen Zerfallsprozessen. Die Intention der Studie besteht darin, konkrete Ansatzpunkte zu einer Strategie-Diskussion über den Umgang mit dem Phänomen des Staatszerfalls aufzuzeigen. Hierzu werden zunächst die internen und externen Ursachen für die Schwächung und das Scheitern von Staatlichkeit in Entwicklungsländern herausgearbeitet und anschließend ein Modell zur Unterscheidung von Phasen des Staatszerfalls in Entwicklungsländern vorgestellt. Die empirische Überprüfung dieser allgemeinen Überlegungen erfolgt dann anhand dreier Beispiele (Kolumbien, die Demokratische Republik Kongo und Afghanistan). Die Nachzeichnung der jeweiligen Verlaufsformen und Regulierungsversuche des Staatszerfalls dient dazu, Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Folgen von Staatszerfall herauszuarbeiten. Auf dieser Grundlage werden abschließend die Regulierungsmöglichkeiten von Staatszerfallsprozessen diskutiert und Handlungsempfehlungen entwickelt. Hierzu zählen vor allem:

- die umfassende **militärische Intervention der westlichen Ordnungsmächte** einschließlich einer zivilen Nachbereitung (oft erfolgreich aber kostenaufwendig und politisch riskant),
- die **militärische Regulierung durch Nachbarstaaten bzw. Regionalmächte** (oft wenig erfolgreich, Gefahr regionaler Konfliktausweitung, geringe Akzeptanz) und
- die **Errichtung eines zivilen Präventionsregimes** (nicht immer erfolgreich aber hohe Akzeptanz und bessere langfristige Stabilisierungschancen).

Die Studie zeigt, dass staatliche Zerfallsprozesse zwar durch Interventionen externer Akteure gestoppt werden können, die notwendige zivile Nachbearbeitung aber in der Regel einen nicht unerheblichen Ressourcentransfer voraussetzt. Dies macht nicht nur eine verstärkte interessenpolitische und ethische Auseinandersetzung mit dem Phänomen des Staatszerfalls seitens der internationalen Staatengemeinschaft notwendig. Das Papier plädiert darüber hinaus für die Schaffung einer klaren völkerrechtlichen Basis zum Umgang mit staatlichen Zerfallsprozessen.

2. Einleitung

Die täglichen Meldungen über Bürgerkriege, Warlords, Kindersoldaten, Söldneraktivitäten und Flüchtlingsströme in Afrika, Lateinamerika und Asien lassen kaum einen Zweifel: In nicht wenigen Entwicklungsländern regiert das Chaos. Nach Schätzungen sind derzeit mindestens fünfzig Länder von einem Phänomen betroffen, das im deutschen Sprachraum mit dem Begriff des „Staatszerfalls“ umschrieben wird. Staatszerfall ist somit dabei, zu einem zentralen Thema der Weltpolitik im einundzwanzigsten Jahrhundert zu werden.

Seit den Terroranschlägen des 11. September hat sich die Aufmerksamkeit der westlichen Industriestaaten für das Phänomen des Staatszerfalls deutlich erhöht. Vor allem in den USA rückten die sog. „failing states“ als Rückzugsräume für Terroristen ins Zentrum des sicherheitspolitischen Interesses. Dementsprechend widmet die Nationale Sicherheitsstrategie der USA aus dem Jahre 2002 dem Phänomen des Staatszerfalls breiten Raum. Selbst hier werden allerdings nur ansatzweise konkreten Handlungsoptionen zum Umgang mit „failing states“ genannt.¹ Eine weitergehende Debatte zu den Ursachen von Staatszerfall und den Möglichkeiten seiner Bekämpfung zeichnet sich in den USA jedoch ab. Sie ist allerdings auch in Deutschland und Europa dringend notwendig. Die Auswirkungen von Staatszerfall (Destabilisierung ganzer Regionen, Flüchtlingswellen, wirtschaftlicher Niedergang, Zunahme von transnationaler Kriminalität und Terrorismus) werden auch hier als wichtige politische Herausforderung wahrgenommen. Die Entwicklung langfristiger und nachhaltiger Strategien zum Umgang mit Prozessen des Staatszerfalls in Entwicklungsländern steckt aber bestenfalls noch in den Kinderschuhen.

3. Das Phänomen des Staatszerfalls

Es gibt nach wie vor kein einheitliches begriffliches und methodisches Instrumentarium zur Erfassung und Systematisierung von staatlichen Zerfallsprozessen. Eine politische Auseinandersetzung mit dem Problem des Staatszerfalls setzt aber ein klares Verständnis für die Ursachen und Verlaufsformen dieses Phänomens voraus.

3.1. Ursachen von Staatszerfall

Als eine erste Ursache von Staatszerfall können **Verteilungskämpfe um Ressourcen** identifiziert werden. Derartige Verteilungskämpfe führen oft zu einer Delegitimation der regieren-

¹ Vgl. hierzu Crocker 2003.

den Eliten. Wenn eine soziale Gruppe erfolgreich versucht, die wichtigsten Ressourcen (d.h. vor allem Rohstoffe) des Staates unter eigene Kontrolle zu bringen und hierdurch andere Teile der Bevölkerung soweit ausschließt, dass sie in ihrer Existenz bedroht werden (wie z.B. in Somalia nach 1990), gerät das fragile Gleichgewicht vieler Entwicklungsländer aus der Balance. Gehen Kämpfe um Ressourcen bzw. deren Monopolisierung über das akzeptierte Maß materieller Vorteilsnahme hinaus, wird der sozio-ökonomische Status Quo in einem Staat oft gesprengt. Benachteiligte Gruppen sehen angesichts einer solchen Entwicklung keine andere Wahl als sich (häufig mit Waffengewalt) zur Wehr zu setzen.

Die Verteilungskämpfe werden zweitens durch **soziale Disparitäten** gefördert. Vor allem die Unterschiede zwischen Arm und Reich lassen die Durchsetzungskraft staatlicher Institutionen weiter erodieren und werden durch traditionelle Strukturen ersetzt. Gleichzeitig versuchen die regierenden Eliten durch Eingriffe in den verfassungsgemäß vorgeschriebenen Politikprozess oder aber durch die Änderung der Verfassung, die Institutionen des Staates zu Vollzugsinstrumenten persönlicher Herrschaft zu degradieren. Damit entziehen sie diesen Institutionen in den Augen der Bevölkerung oft noch den letzten Anspruch der Gemeinwohlorientierung.

Drittens trägt **unvollständiges „nation-building“** zu staatlichen Zerfallsprozessen bei. In vielen Entwicklungsländern gilt die primäre gesellschaftliche (und damit auch politische) Loyalität ethnischen oder religiösen Zugehörigkeiten, die zumeist quer zu nationalen Grenzen verlaufen. Obwohl es Präsidenten oder Regierungschefs mit persönlichem Charisma und Integrationskraft gelegentlich gelingt, eine Art „Nationalgefühl“ zu wecken, überträgt sich dieses nur selten dauerhaft auf die Strukturen des Staates.

Bestärkt werden solche Tendenzen viertens durch das **Zusammenbrechen eines umfassenden staatlichen Versorgungssystems**, dass viele „integrativ-charismatische“ Führer in ihrem jeweiligen Land aufgebaut haben. Wirtschaftlicher Niedergang oder Krisen, ideologische Umorientierungen, das Ausbleiben von Zuwendungen aus dem Ausland und anderweitig bedingtes Schrumpfen der zur Verteilung anstehenden Güter- und Geldmenge, tragen dazu bei, dass diese Systeme nicht mehr aufrechterhalten werden können. Hierdurch wird die Delegitimierung staatlicher Institutionen weiter vorangetrieben.

Fünftens ist schließlich ein **nachlassendes Interventionsinteresse externer Akteure** ursächlich für einen weitergehenden Staatszerfall. Dieses nachlassende Interesse war prägend für die neunziger Jahre. Zu Zeiten des Ost-West-Konflikts hatten externe Akteure den Zerfall dysfunktionaler Staaten mit zum Teil hohem finanziellen und militärischen Engagement aufgehalten. Vor allem die Supermächte griffen verdeckt und auch offen in die internen Ausei-

nersetzungen in Entwicklungsländern ein. Im Kampf um Einflussphären und um eine Aufrechterhaltung des Status Quo stützten sie mit zum Teil erheblichem Aufwand zumindest die Hülle von Staatlichkeit („quasi-states“) in einigen Entwicklungsländern.

3.2. Phasen von Staatszerfall

Staatszerfall ist ein komplexer Prozess, der verschiedene Stadien durchlaufen kann. Das hier vorgeschlagene Prozessphasenmodell orientiert sich an drei Stadien, die durch jeweils verschiedene Verlaufsmerkmale und Kriterien geprägt sind. Dabei handelt es sich allerdings um ein Modell im Sinne idealtypischer Vereinfachung und Veranschaulichung. Die einzelnen Phasen des Staatszerfalls gehen dementsprechend fließend ineinander über, können unterbrochen werden oder diskontinuierlich verlaufen.

3.2.1. Schwacher Staat

Die erste Phase des Verlaufs von Staatszerfall ist von einer Schwächung der formellen und auch informellen Institutionen geprägt. Die „Schwächung“ des Staates geht meistens (aber nicht immer) von einer massiven Vorteilsnahme seitens der regierenden Elite zum privaten Nutzen aus. Parallel hierzu vollzieht sich oft eine Korrumpierung der Spitzen der wirtschaftlichen und juristischen Institutionen und ein Raubbau an den staatlichen Ressourcen. Widerstand regt sich insbesondere dann, wenn mächtige Gruppen der Gesellschaft vom Zugang zu Privilegien ausgeschlossen werden, oder wenn weniger wichtige Gruppen im Zuge des wirtschaftlichen Niedergangs im Staat aus ihrer bisherigen privilegierten Stellung verdrängt werden. Diese Entwicklung beginnt an der Spitze der politischen Institutionen und setzt sich nahezu gleichzeitig vertikal und horizontal fort. Dies äußert sich darin, dass staatliche Institutionen ihre eigentlichen Aufgaben zur Erreichung anderer, akteurs-individueller Ziele zurückstellen. Durch diese anderweitige Beschäftigung nimmt ihr Einfluss und ihre Kompetenz zunächst in den ländlichen Gebieten, dann auch in den urbanen Zentren, sukzessiv ab. Verwaltungsaufgaben, die Erhaltung der Infrastruktur, Bildung und medizinische Grundversorgung werden von den dafür vorgesehenen Stellen vernachlässigt. Die Aufgaben der formellen Herrschaftsinstitutionen werden dann schrittweise von informellen Institutionen und Strukturen übernommen. Gleichzeitig bilden sich feste Widerstandsstrukturen gegen staatliches Handeln heraus. Diese Widerstandsgruppen erhalten durch die Bereitstellung von Sozialleistungen und öffentlichen Diensten zumindest für ihre jeweiligen Anhänger Legitimität. Hierbei werden sowohl moderne wie vormoderne Rechtfertigungsgrundlagen zu Hilfe genommen.

Folgende **Merkmale** lassen sich für den schwachen Staat festhalten:

- staatliche Institutionen werden – ausgehend von der Peripherie – dysfunktional,
- feste Widerstandsgruppen formieren sich gegen staatliches Handeln und
- es bilden sich informelle Parallelinstitutionen heraus.

3.2.2. Zerfallender Staat

Von der Phase der „Schwächung“ ist die des „Zerfalls“ von Staatlichkeit zu unterscheiden. Der zerfallende Staat ist durch eine massive und exzessive Gewaltrate, das Auftreten von Warlords, Rechtlosigkeit, der Herausbildung einer „Raubökonomie“ und der Tendenz einer Ablösung staatlicher Institutionen durch nicht-staatlichen Gruppen gekennzeichnet. Das staatliche Gewalt- und Steuerungsmonopol ist zusammengebrochen und wird durch ein Gewaltoligopol abgelöst. Gleichwohl wird die bisherige Regierung von der internationalen Staatengemeinschaft auch weiterhin als offizieller Ansprechpartner für Wirtschaftskontakte u.ä. anerkannt. Die Phase des Staatszerfalls ist nicht selten von einer Umorientierung der „öffentlichen Meinung“ (sofern man noch hiervon sprechen kann) gegenüber der bisherigen Zentralgewalt geprägt. Während in der Phase der „Schwächung“ die Forderung von bestimmten Verhaltensstandards (Einhaltung der Grundrechte, Bekämpfung der Korruption, Bereitstellung von Grundversorgung und Infrastruktur) im Vordergrund standen, tritt in der Wahrnehmung der Menschen nun oft der Wunsch nach einer Rekonstitution von Staatlichkeit an die Spitze der Agenda. Jede politische Ordnung wird der nun herrschenden Anarchie vorgezogen. Die Wiederlangung von durchgesetzter Ordnung im Staat, also die Etablierung eines zunächst bloßen Gewaltmonopols, durch eine der kämpfenden Gruppen, gewinnt für die Bevölkerung oberste Priorität.² Die Kriegsparteien ziehen demgegenüber Gewinn aus der Kriegssituation und haben (sofern sie nicht die Oberhand gewinnen) kein Interesse an einem Ende des Kriegszustandes.

Folgende **Merkmale** lassen sich für den zerfallenden Staat festhalten:

- das Fehlen einer zentralen politischen Ordnung,
- eine sehr hohe Gewaltrate,
- die Herausbildung von Teiltterritorien und
- eine rücksichtslose Ausbeutung der Ressourcen des Landes.

² Dies erklärt u.a. den Wahlsieg Charles Taylors 1997 in Liberia. Taylor war einer der brutalsten Warlords, zugleich aber auch der einzige, der (eine zeitlang) Ordnung im Land garantieren konnte.

3.2.3. *Fragmentiert unkonventionell regierte Gebiete*

Erfahrungsgemäß ist die Phase der Staatszerfalls in fast allen Fällen nur von begrenzter Dauer. Dies liegt daran, dass zwar staatliche Institutionen aber nicht gesellschaftliche Gruppierungen wie etwa Clans oder Ethnien bei Zerfallsprozessen dysfunktional werden. Ein Verharren in Anarchie und Chaos widerspricht den Interessen der Warlords, aber auch der wichtigen gesellschaftlichen Gruppierungen. Bricht der Staat als Inhaber des Gewaltmonopols und als Garant für Ordnung zusammen, treten nach einer Phase des offenen Machtkampfes, diese gesellschaftlichen Strukturen an die Stelle staatlicher Institutionen. Solche gesellschaftlichen Strukturen halten den Staatszerfall allerdings nicht auf, da sie sich in ihren Bedürfnissen durch den Staat nicht repräsentiert sehen. Statt dessen konsolidieren sie substaatliche Gewaltmonopole und regionale Herrschaftsstrukturen auf dem vormals ungeteilten Territorium. Der bisherige Gesamtstaat ist dann in ein „Gewaltoligopol“ zerfallen.³ Da die Herrschaftsausübung in diesen Territorien in der Regel nicht den üblichen Kriterien entspricht, können diese Territorien als „fragmentiert unkonventionell regierte Gebiete“ (FURG) bezeichnet werden. Die Etablierung eines (rudimentären) Gewalt- und Steuerungsmonopols in den FURG geschieht meist im Austausch gegen die Zusicherung des Schutzes der jeweiligen Bevölkerung und ihrer Besitztümer. Dies bedarf meist keiner expliziten Vereinbarung, sondern beruht auf stillschweigenden Übereinkommen und etabliert sich schrittweise als politische Praxis. Zerfallende Staaten rekonstruieren sich folglich in neuer Territorialaufteilung, wenn keine externe Intervention erfolgt oder sich einer der Warlords durchsetzen kann. Die Gewalt in FURG nimmt gegenüber dem zerfallenden Staat ab, wenngleich die Gewaltrate stark differieren kann.

Folgende **Merkmale** lassen sich für die Bildung von FURG festhalten:

- die Entstehung einer militärischen Pattsituation zwischen den Warlords,
- die Übernahme staatlicher Funktionen durch gesellschaftliche Strukturen,
- der Rückgang der Gewaltrate und
- die Entstehung von Gewaltmonopolen in Teiltritorien.

³ Vgl. dazu auch die neueren Arbeiten von Andreas Mehler (2003 und 2003a).

4. Fallbeispiele

Ungeachtet der genannten Charakteristika können staatliche Zerfallsprozesse sehr unterschiedliche Verlaufsformen annehmen. Aussagen zu den Bedingungsfaktoren und Prozessvariablen von Staatszerfall lassen sich demnach nur anhand konkreter Beispiele in vergleichender Perspektive benennen. Mit der Demokratischen Republik Kongo, Kolumbien und Afghanistan werden drei Fallbeispiele aus verschiedenen Kontinenten herangezogen.

4.1. Demokratische Republik Kongo

Externe Mächte bestimmten die politische Entwicklung der Demokratischen Republik Kongo seit ihrer Unabhängigkeit mit. Das Mobutu-Regime wurde als Verbündeter des Westens (insbesondere der USA) bis zum Ende des Ost-West-Konflikts (und in abgeschwächter Form auch darüber hinaus) unterstützt. U.a. durch eine vollständige Korrumpierung der Opposition und durch „demokratische“ Scheinzugeständnisse – wie etwa die Einrichtung eines Parlaments (allerdings ohne tatsächliche Entscheidungsgewalt) – gelang es Mobutu, das Ende seiner Herrschaft und die von den westlichen Verbündeten und der innenpolitischen Opposition geforderte Demokratisierung des Landes immer wieder zu verzögern. Die Flüchtlingskatastrophe im Ostkongo nach dem Völkermord in Ruanda 1994 ließ die Grenzen der wirtschaftlichen Kapazitäten des Systems Mobutu aber bald offenkundig werden. Die angeschlagene Wirtschaft des Landes war den Flüchtlingsströmen und der unsicheren politischen Gesamtlage bald nicht mehr gewachsen. Nun rächte sich auch Mobutus Furcht vor dem eigenen Militär. Mobutu hatte in der Anfangsphase seiner Herrschaft und während des Shaba-Krieges zwar eine der schlagkräftigsten Armeen Afrikas geschaffen, diese nach den Militärplünderungen von 1991/92 aus Angst vor Putschversuchen aber gezielt geschwächt. Somit fehlten ihm nun die militärischen Mittel, um die Milizen aus Ruanda sowie die Rebellen unter Laurent Désiree Kabila in Schach zu halten.

Spätestens ab Mitte der neunziger Jahre trat das damalige Zaire in die Phase eines **zerfallenden Staates** ein. Die Flüchtlingsströme, die Hutu-Milizen und die staatliche Armee des benachbarten Ruanda okkupierten nach 1994 weite Teile der reichen Ostprovinzen Zaires. Im Zuge dieser Entwicklung und der Internationalisierung des Bürgerkrieges durch das Eingreifen von Simbabwe, Angola, Namibia und Uganda geriet Mobutu immer mehr unter Druck, bis ihn 1997 Laurent Désiree Kabila mit seiner Rebellenarmee stürzen konnte. Kabila, der lange im Exil in Uganda gelebt hatte, war erst Anfang 1997 unumstrittener Chef der Rebellenallianz „Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL)“ gewor-

den. Bereits im Mai 1997 gelang es ihm, die Macht im Kongo zu übernehmen (er wurde Ende Mai als Präsident des nun als „Demokratische Republik Kongo“ bezeichneten Landes vereidigt) und den wenige Tage zuvor ins Exil geflohenen Mobutu endgültig zu ersetzen.

Die mit Kabilas Machtübernahme verbundenen Hoffnungen auf eine Demokratisierung des Kongo und eine Beilegung des Bürgerkrieges wurden jedoch bald enttäuscht. Wohl auf Betreiben seines ruandischen Verbündeten, Präsident Paul Kagame, verhinderte Kabila eine Untersuchung der Hintergründe des Massakers an Hunderttausenden von Hutu-Flüchtlingen im Kongo. Kagame revanchierte sich hierfür allerdings nicht, sondern trieb die ruandische „Kolonisierung“ des östlichen Kongo (denn darum handelte es sich de facto) weiter voran. Die ruandische Militärüberlegenheit und fehlende Gelder aus dem Ausland machten es Kabila unmöglich, die militärischen und wirtschaftlichen Kräfte des Landes zu reorganisieren und Gegenmaßnahmen einzuleiten. Als Kabila sich gegen die ruandische Dominanz in der kongolesischen Armee schließlich zu wehren begann, indem er die betreffenden Offiziere Ende Juli 1998 entließ, formierten Ruanda und Uganda eine Gegenoffensive. Dies trug endgültig zur Internationalisierung des Kongo-Konflikts bei, da sich daraufhin auch andere Nachbarstaaten ermutigt fühlten, in den Konflikt zu intervenieren. Neben den wichtigsten externen Mächten, die in den Machtkampf um den Kongo involviert waren (Ruanda, Uganda und Angola), mischten sich nun auch Namibia, Burundi, der Tschad und Sudan ein.

Obwohl die meisten Staaten sicherheitspolitische Gründe⁴ für ihre Interventionen angaben, waren wirtschaftliche Motive ausschlaggebend. Im Falle des auf Kabilas Seite eingreifenden Präsidenten Simbabwes, Robert Mugabe, war der finanzielle Aspekt ganz offensichtlich der einzige. Der angolische Präsident Dos Santos rettete Kabila mit Hilfe seiner Truppen vor einer Vertreibung aus Kinshasa. Ruanda und Uganda unterstützten dagegen nach der Ausweisung der ruandischen Militärberater die neuen Oppositionsgruppen im Kongo, die gegen Kabila operierten. Spätestens Ende der neunziger Jahre war der Kongo damit in mehrere Einflusszonen zerfallen, die als **FURG** in der Anfangsphase definiert werden können. Der südliche und westliche Teil des Landes wurde von Kabila und den mit ihm verbündeten Staaten kontrolliert. Der Osten des Kongo war unter die Kontrolle des von Emile Ilunga geführten und von Ruanda unterstützten Teils der Oppositionsbewegung „Rassemblement Congolais Démocratique“ (RCD) gefallen. Im Norden – nahe der Grenze zur Zentralafrikanischen Republik – setzte sich der „Mouvement de Libération du Congo“ (MLC) unter Jean-Pierre

⁴ Ruandas Präsident Kagame rechtfertigte die Okkupation der Kivu-Provinzen des Kongo mit der Verfolgung flüchtiger Hutu-Milizen. Ugandas Präsident Museveni wollte die Grenzen zum Sudan geschützt wissen, da er die dortige Rebellenbewegung unterstützte. Angolas Präsident Dos Santos war an einem Überleben des Kabila-

Bemba durch. Zudem gab es noch den Flügel der RCD unter Professor Wamba di Wamba, der nahe der ugandischen Grenze sein Machtzentrum errichtet hatte (RCD/ML). Sowohl der MCL als auch der RCD-Flügel Wamba di Wambas wurden von Uganda unterstützt.

Nachdem eine Reihe von Friedensabkommen und Verhandlungen gescheitert waren, kam mit der Machtübernahme von Joseph Kabila neue Hoffnung auf eine Befriedung des Kongo auf. Die „Inthronisierung“ des erst dreißigjährigen Joseph Kabila nach der Ermordung seines Vaters im Präsidentenpalast im Jahre 2001 vollzog sich überraschend schnell und reibungslos. Dies war eine wichtige Voraussetzung zur Wiederaufnahme des innerkongolesischen Dialogs und schließlich zur Einigung auf einen Separatfrieden zwischen der Regierung und der Rebellenbewegung MLC. Weitergehende Verhandlungen, wie etwa die vom März 2002 im südafrikanischen Sun City, führten schließlich am 17.12.2002 zum Friedensvertrag von Pretoria, mit dem der Bürgerkrieg im Kongo offiziell beendet wurde. Im April 2003 einigten sich Rebellen und Regierung schließlich auf eine Machtteilung und auf die Abhaltung freier Wahlen im Jahr 2005. Dies schuf die Voraussetzung zur Verabschiedung einer Übergangsverfassung im gleichen Monat.

Trotz dieser positiven Entwicklungen ist keineswegs gesichert, dass der Staatszerfall im Kongo tatsächlich gestoppt bzw. rückgängig gemacht werden konnte. Im März 2001 hatten die Vereinten Nationen bereits Blauhelmsoldaten in den Kongo entsandt, die den Rückzug der verschiedenen Warlords und der Armeen der Nachbarstaaten beobachten sollten. Die Forderung Joseph Kabilas, die geplante Obergrenze für die Blauhelme von 3000 auf 20.000 Mann zu erhöhen, wurde aus den Reihen der UNO zunächst abgelehnt. Die uruguayischen UN-Soldaten zeigten sich zudem nicht in der Lage, die brutalen Ausschreitungen zwischen den verfeindeten Volksgruppen Hema und Lendu im Nordosten des Landes zu beenden. Die Feindseligkeiten waren ausgebrochen, nachdem die ugandische Armee ihr Hauptquartier in Bunia geschlossen hatte.⁵ Kurzfristig sah sich deshalb die Europäische Union zum Handeln genötigt und entsandte eine von Frankreich geführte ca. 2000 Mann starke Truppe in die Region. Ihr gelang es, die sicherheitspolitische Lage in der Provinz zu entschärfen. Gegenwärtig sind im Rahmen der Beobachtermission der Vereinten Nationen (MONUC) ca. 12.000 Soldaten in der DR Kongo stationiert, um den brüchigen Waffenstillstand zu sichern.

Als **Folge des Staatszerfalls** haben die Menschen in der Demokratischen Republik Kongo eine der geringsten Lebenserwartungen weltweit. Auch die Quote an Unterernährten erreicht einen Extremwert. Die Ausbreitung von Krankheiten – insbesondere von Aids – wird

Regimes interessiert, weil dessen Gegner zu den Unterstützern der angolanischen Rebellenarmee UNITA zählten.

durch diesen niedrigen Lebensstandard zusätzlich begünstigt. Der Bürgerkrieg im Ostkongo forderte bislang über 2,5 Millionen Todesopfer; fast dieselbe Anzahl Menschen wurde vertrieben. Durch die Flüchtlinge wird der Krieg in die anderen Teile des Kongo hineingetragen. Die humanitären Verhältnisse in den Flüchtlingslagern sind katastrophal. In besonderer Weise leidet die Wirtschaft unter dem Staatszerfall, da die extern gestützten Warlords Kriegsökonomien und Raubwirtschaften errichtet haben, an denen die Nachbarländer des Kongo mitverdienen.

Obwohl der Staatszerfall im Kongo durch internationalen Druck (MONUC-Truppe, Wirtschaftshilfe) und eine gewisse Kompromissbereitschaft der Konfliktparteien zum Stillstand gebracht werden konnte, zeigt das Beispiel Kongo vor allem in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre, wie Staatszerfall durch die Nachbarstaaten gefördert und perpetuiert werden kann. Es lag offenkundig nicht im Interesse der Nachbarstaaten, den Kongo in seinen bisherigen Grenzen zu erhalten – obwohl sie genau dies als Argument für ihre Präsenz im Land anführten. Die Gründe hierfür sind politisch (Verhinderung einer starken Regionalmacht im Herzen Afrikas), vor allem aber wirtschaftlich. Ruanda, Uganda, Simbabwe und Angola (um nur einige zu nennen) profitieren erheblich von der Ausbeutung der Bodenschätze des Kongo und sind deshalb an einer Stärkung der Zentralregierung nicht interessiert. Die Befriedungsaktionen der Vereinten Nationen und der EU wurden hierdurch stark behindert. Ein umfassenderes militärisches Eingreifen eines Industrielands steht bisher nicht zur Debatte. Es ist daher keinesfalls sicher, dass der Staatszerfall in der DR Kongo dauerhaft aufgehoben werden konnte.

4.2. Kolumbien

Der kolumbianische Staat zeichnete sich seit seiner Gründung durch eine gewisse Schwäche aus. Eigentlich günstige Voraussetzungen für ein erfolgreiches „nation-building“, wie der Rohstoffreichtum, die Einführung der Demokratie und das Fehlen einer traditionell indigenen Unterschicht, wurden durch die komplexe Landesnatur, die eine territoriale Kontrolle des Staatsgebietes stets erschwerte, und die schwache finanzielle Basis des kolumbianischen Staates, relativiert.⁶ Die strukturelle Schwäche des kolumbianischen Staates wurde in den fünfziger Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts durch die gewaltsame Verschärfung innenpolitischer Konflikte zwischen liberalen und konservativen Kräften erheblich verstärkt. Mit „La

⁵ Die Hema sind mit Ruanda verbündet, die Lendu paktierten zumindest zeitweise mit Uganda.

⁶ Vgl. Pizarro Leongómez, Eduardo: Kolumbien. Aktuelle Situation und Zukunftsperspektiven für ein Land im Konflikt, Europa América Latina, KAS-Analysen und Berichte, Nr. 4, 11/2001, S. 17-18.

Violencia“ wurden zwischen 1948 und 1953 die Funktionsdefizite der politischen Institutionen immer offensichtlicher. Gleichzeitig begann dem Staat das Gewaltmonopol zu entgleiten.

Seit den fünfziger Jahren kann daher von einem **schwachen Staat** im Sinne der hier verwendeten Definition gesprochen werden. In diesem Prozess entstanden die linksgerichteten Guerillas „Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia“ (FARC) sowie „Ejercito de la Liberacion Nacional“ (ELN). Politische Lösungsversuche scheiterten, da sich auf beiden Seiten diejenigen Kräfte durchsetzten, die für eine Fortsetzung der gewaltsamen Auseinandersetzung eintraten. Die geographische Beschaffenheit des Landes machte den Guerillakampf zusätzlich erfolgversprechend. Anfang der achtziger Jahre wurde zudem das Drogenproblem akut. Über Bestechungsgelder beeinflussten die Drogenkartelle die politische Entscheidungsfindung. Mit den rechtsradikalen Paramilitärs (AUC) etablierte sich gleichzeitig eine weitere bewaffnete Gruppe.

Der Prozess des Staatszerfalls begann in Kolumbien weitgehend ohne externe Einflüsse. Die verschiedenen linksgerichteten Guerillas erhielten während der sechziger Jahre zwar ideologisches und militärisches Rüstzeug aus Kuba und China, zu einer weitergehenden Einflussnahme beider Staaten kam es jedoch nicht. Die Anfang der achtziger Jahre entstandenen Paramilitärs waren ebenfalls genuin kolumbianisch. Auch die kolumbianische Regierung war nicht auf die ausländische Finanzierung ihres Kampfes gegen die Guerilla angewiesen, wenngleich sie die politische Unterstützung der USA gerne in Anspruch nahm. Obwohl also alle innenpolitischen Gruppierungen in Kolumbien mehr oder weniger intensive Auslandskontakte unterhielten und in grenzüberschreitende (illegale) Aktivitäten zu ihrer Finanzierung verstrickt waren, kann zu diesem Zeitpunkt nicht von massiver externer Einflussnahme oder gar von einem Stellvertreterkrieg gesprochen werden.

Gegen Ende des Ost-West-Konflikts zeichnete sich Kolumbien durch eine eigentümliche Gleichzeitigkeit **Staatszerfall** und institutioneller Kontinuität aus. Dies konkretisierte sich u.a. darin, dass trotz der sehr hohen Gewaltrate und der grassierenden Korruption ein anhaltendes Wirtschaftswachstum verbucht werden konnte. Ebenso war hierfür kennzeichnend, dass staatliche Institutionen in einigen Bereichen völlig versagten, in anderen – wie etwa im Falle der obersten Gerichtsbarkeit – aber voll funktionsfähig blieben. Die wirtschaftliche Stabilität ist vor allem auf die klar durchgehaltene und nicht von populistischen Strömungen beeinträchtigte, marktwirtschaftlich ausgerichtete Wirtschaftspolitik zurückzuführen. Zum Teil beruht sie aber auch auf dem effektiven Schutz der Ölförderanlagen und der betreffenden Infrastruktur durch die Bürgerkriegsparteien. Hierbei spielten die Armee, verschiedene Milizen

und nicht zuletzt sog. „Private Security Corporations“ (PSCs)⁷ eine wichtige Rolle. Das Wirtschaftswachstum hatte jedoch keine Abschwächung der sozialen Disparitäten zur Folge. Die Einnahmen aus dem Ölgeschäft kamen lediglich einer kleinen Oberschicht zu Gute, während die große Masse der Bevölkerung – besonders die auf dem Land Verbliebenen, aber auch die Bewohner der Elendssiedlungen in den Städten – weiterhin unter katastrophalen Bedingungen lebte. Vor allem die Land-Stadt-Flucht, die aus Angst vor Übergriffen der bewaffneten Gruppen verstärkt wurde, gab dem staatlichen Zerfallsprozess weiteren Antrieb.

Im Laufe dieses (partiellen) Zerfallsprozesses bildeten sich in Kolumbien mehrere Gebiete heraus, in denen die Guerillas bzw. Paramilitärs quasi-staatliche Funktionen übernahmen. Obwohl hier also eine weitgehende Kontrolle von staatlichem Territorium durch nicht-staatliche Akteure vorliegt, kann nur mit Einschränkungen von der Herausbildung einzelner **FURG** im oben definierten Sinne gesprochen werden. In keinem Fall ist es diesen Akteuren gelungen, einen weitergehenden Rückhalt in den betroffenen Bevölkerungen bzw. eine breite Akzeptanz ihrer Rolle als Kontrollmächte zu erreichen. FARC, ELN und AUC agieren vielmehr in einem schwer abgrenzbaren Übergangsbereich von Politik, Terrorismus und organisierter Kriminalität.⁸

Die Einschätzung der politisch-institutionellen Situation Kolumbiens in der Gegenwart fällt daher ambivalent aus. Die Verfassung aus dem Jahre 1991 sicherte der Bevölkerung mehr Rechte zu und hat in der Praxis zu einer spürbaren Verbesserung der Grundrechtssituation geführt. Sie beinhaltet jedoch zugleich die Möglichkeit zur Verhängung von Notstandsregelungen. Von dieser Möglichkeit haben allen Regierungen seit 1991 häufig Gebrauch gemacht. Die Unzulänglichkeiten des politischen Reformprozesses wurden verstärkt durch eine weitgehende Korrumpierung der Politik. Diese beruhte vor allem darauf, dass die Drogenkartelle immer öfter bereit waren, einen Teil ihrer immensen Gewinne zur Sicherung ihrer Existenz in die Politik zu „investieren“.

Die Regierungen Gaviria (1990-1994), Pastrana (1998-2002) und Uribe (seit 2002) haben jeweils umfassende Strategien zur Stärkung der demokratischen und rechtsstaatlichen Institutionen Kolumbiens verfolgt. Vor dem Hintergrund der vorliegenden Fragestellung besteht das Charakteristikum des kolumbianischen Beispiels allerdings weniger in den internen Stabilisierungsbemühungen. Bemerkenswert ist vielmehr, dass der Staatszerfall von der Regierung ganz offiziell in Zusammenarbeit mit einem externen Akteur, den USA, bekämpft wird. Grundlage für diese Zusammenarbeit ist der gegen den Drogenanbau gerichtete *Plan*

⁷ Vgl. Büttner, Annette, 2003: Private Security Corporations als sicherheitspolitische Akteure in Entwicklungsländern. Risiken und Chancen privater Sicherheitsunternehmen, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin.

Colombia. Präsident Pastrana verfolgte eine Doppelstrategie, indem er einerseits Verhandlungen mit der Guerilla forcierte und gleichzeitig mit dem *Plan Colombia* ein Instrument zur Aufrüstung der Armee schuf.⁹ Zu den neu geschaffenen Einheiten zählt unter anderem eine 5000 Mann starke Spezialtruppe, die der obersten Heeresführung direkt unterstellt ist. Militärische Unterstützung (in Form von Hilfgeldern und Ausrüstung) erhielt Kolumbien dabei hauptsächlich von den Vereinigten Staaten bzw. von US-amerikanischen und britischen PSCs. Bereits ab Anfang der 1990er Jahre waren amerikanische Militärberater und Angehörige von Spezialstreitkräften in Kolumbien tätig, um den Drogenhandel zu bekämpfen. Ende der achtziger Jahre hatten die USA Kampfjets und Flugzeuge im Wert von ca. 65 Millionen US-Dollar an die kolumbianische Regierung zur Drogenbekämpfung geliefert.

Im Zusammenhang mit dem *Plan Colombia* setzten die Verantwortlichen dann ab 1999 nahezu hauptsächlich auf die militärische Drogen- und Subversionsbekämpfung.¹⁰ Die Vereinigten Staaten gewährten für den *Plan Colombia* allein im Jahr 2000 1,3 Milliarden US-Dollar. Das Auftragsvolumen der von der US-Regierung unter Vertrag genommenen PSCs stieg ebenfalls weiter an. Der US-Kongress hatte im Jahr 2000 zwar ein Gesetz gegen die „Vietnamisierung“ Kolumbiens im Zuge des *Plan Colombia* erlassen, nach dem die Zahl der US-Militärangehörigen 500 und die der angeworbenen Privatpersonen 300 nicht übersteigen darf, in der Praxis sind diese Zahlen aber längst erreicht. Da die FARC, die ELN und die AUC nach den Terroranschlägen des 11. September von den USA als terroristische Vereinigungen eingestuft wurden und der militärische Beistand für die Regierung noch erhöht wurde, werden PSCs in Kolumbien weiter ein lukratives Betätigungsfeld vorfinden.

Es bleibt abzuwarten, ob die bisherigen Erfolge dieses massiven internen und externen Engagements zur Beendigung des Staatszerfalls und zur Bekämpfung des Drogenhandels nur kurzfristig sind oder ob sie den Beginn einer dauerhaften Konfliktbeilegung darstellen. Als problematisch muss vor allem eingeschätzt werden, dass dem *Plan Colombia* eine fundierte zivile Komponente fehlt. Hinzu kommt, dass – trotz einiger jüngerer Erfolgsmeldungen – eine staatliche Kontrolle über verschiedene Landesteile nach wie vor nicht gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, wie eine friedliche Konfliktregulierung zwischen Regierung, Guerillas und Paramilitärs erreicht werden könnte. Beobachter gehen davon aus, dass dies nur

⁸ Dementsprechend werden FARC und AUC von der EU als terroristische Organisationen angesehen.

⁹ Im Zuge des *Plan Colombia* wurde die Zahl der Berufssoldaten in Kolumbien von ca. 20.000 im Jahr 1998 auf ca. 50.000 im Jahr 2002 erhöht. Dazu kommen noch ca. 140.000 Zeitsoldaten.

¹⁰ Ein weiteres Problem besteht darin, dass der *Plan Colombia* in verschiedenen Fassungen kursiert. So setzt die in Europa gebräuchliche Fassung weit mehr auf entwicklungspolitische Instrumente, als die in den Vereinigten Staaten bekannte.

über eine grundsätzliche Verschiebung der militärischen Kräfteverhältnisse zugunsten der Regierung erreicht werden kann.

Die **Folgen des Staatszerfalls** in Kolumbien waren zumindest bis zum Ende der neunziger Jahre katastrophal. Das Land hatte in dieser Zeit nicht nur die höchste Mordrate der Welt, sondern auch eine der geringsten und folgenlosesten Aufklärungsquoten für Verbrechen und Menschenrechtsverletzungen. Über eine halbe Million Menschen flohen vor den Kämpfen zwischen Guerilla, Paramilitärs und Regierung in die benachbarten Länder. Über 2 Millionen Binnenflüchtlinge waren im Land unterwegs. Die meisten davon flohen vom Land in die Städte, wo die sozialen Probleme auch in Form der alltäglichen Kriminalität ins Bodenlose wuchsen. Drogenkriminalität betrifft in Kolumbien hauptsächlich die mit dem Anbau verbundenen Aspekte und die immensen Summen, die zur Korruption der politischen und wirtschaftlichen Akteure aufgebracht werden. Trotz der jüngsten Erfolge bei der Verbesserung der Sicherheitslage werden diese Entwicklungen dem Land noch lange zu schaffen machen.

4.3. Afghanistan

Im Laufe seiner jüngeren Geschichte war Afghanistan eigentlich durchweg ein **schwacher Staat**. Die zaghafte Versuche zur Einführung der Demokratie scheiterten in den sechziger und siebziger Jahren an der feudal-traditionalistischen und islamistischen Opposition, die aus unterschiedlichen Motiven eine effektive Regierungsarbeit verhinderten. Das Handeln der reformfeindlichen Kräfte wurde durch die chaotische wirtschaftliche und soziale Lage des Landes erleichtert. Den meisten afghanischen Politikern entglitt während der siebziger Jahre die politische Initiative. Als es 1979 zum sowjetischen Einmarsch kam, waren die afghanischen Institutionen längst nicht mehr funktionsfähig und die regierenden Eliten weitgehend delegitimiert. Durch die sowjetische Invasion erreichte die Gewalt im Land einen neuen Höhepunkt. Die etwa 20 afghanischen Widerstandsgruppen führten nicht nur Krieg gegen die sowjetischen Invasoren, sondern auch gegeneinander.

Diese Entwicklung verstärkte die ohnehin starken religiösen, kulturellen, ethnischen und sozialen Spannungen. Der Zerfall des afghanischen Staates wurde allerdings durch externe Einflussnahme maßgeblich beeinflusst. Die sowjetische Invasion auf der einen und die massive militärische und finanzielle Unterstützung der Mujaheddin seitens der USA auf der anderen Seite, ließen Afghanistan in den achtziger Jahren zum Schauplatz eines Stellvertreterkrieges im Ost-West-Konflikt werden. Die Protagonisten dieses Stellvertreterkrieges wurden von den Supermächten fallengelassen, sobald es die Weltlage zuließ. Nach dem Ende der

sowjetischen Unterstützung für das Regime Najibullah konnten die hochgerüsteten Mujaheddin, die an den vorigen Friedensverhandlungen nicht beteiligt worden waren, innerhalb weniger Monate die Macht übernehmen.

Mit dem Sieg der Mujaheddin trat Afghanistan etwa ab 1992 in die Phase des **zerfallenden Staates** ein. Die für den gemeinsamen Kampf ab Ende der 1980er Jahre zusammenarbeitenden Mujaheddin-Gruppen verloren ihre Geschlossenheit mit der Erreichung ihrer militärischen Ziele. Bereits direkt nach dem Sieg über das Regime Najibullah begannen die Warlords, sich gegenseitig zu bekämpfen, wobei besonders ethnische und religiöse (und damit auch regionale) Unterschiede zum Tragen kamen. Die Weigerung einzelner mächtiger Warlords, an einer politischen Kompromisslösung mitzuwirken, zersplitterte das Land. Regionale Mujaheddin-Führer setzten sich mit wechselnden Verbündeten in den Städten fest und kontrollierten einen Teil des Umlandes. Den Mujaheddin gelang es nicht, die öffentliche Sicherheit wiederherzustellen oder die Infrastruktur des Landes wieder aufzubauen. Gleichzeitig boten sie der Bevölkerung auch keinen weltanschaulichen Halt, wie es ab 1994 die Taliban taten. Die breite Masse der Bevölkerung akzeptierte die Taliban aufgrund des von ihnen durchgesetzten (partiellen) Gewaltmonopols und der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Die rigide Auslegung des Islam trug nur ein Teil der Bevölkerung aktiv mit.

Ab Mitte der neunziger Jahre war Afghanistan dann in zwei sehr ungleich große **FURG** zerfallen. Die Taliban herrschten über den Großteil des Landes (ca. 90 Prozent), während die Nordallianz unter Ahmed Schah Masud einen „Quasi-Staat“ im Nordosten des Landes dauerhaft unter ihre Kontrolle bringen konnten. Wäre es aufgrund der Verbindungen des Terrornetzwerkes Al-Qaida zu den Taliban nicht zur amerikanisch-britischen Intervention gekommen, hätte Afghanistan neben Somalia das klassische Beispiel für einen vollständig zerfallenen Staat werden können. Anfang 2001 nahm der internationale Druck auf das Taliban-Regime aber spürbar zu. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängte nun eine Reihe von zum Teil einschneidenden Sanktionen (u.a. Waffenembargo, Einfrieren sämtlicher Vermögenswerte im Ausland, Flugverbot für die afghanische Fluglinie) und forderte die Auslieferung Osama Bin Ladens sowie die Einstellung der Unterstützung für den Terrorismus. Die Taliban ließen sich hiervon nicht beeindrucken. Sie erhielten weiterhin Waffen und andere Unterstützung durch Pakistan. Die Nordallianz wurde von Russland, Indien, Iran und von den zentralasiatischen Republiken mit Waffen versorgt. Diese Unterstützung ließ sich nach den Terroranschlägen des 11. September nicht mehr aufrecht erhalten. Die amerikanische und britische Offensive gegen die Taliban wurde zusammen mit der Nordallianz durchgeführt, deren charismatischer Führer Ahmed Schah Masud kurz zuvor einem Attentat zum Opfer

gefallen war. Im Zuge des militärischen Eingreifens konnten die Taliban aus der Hauptstadt Kabul vertrieben und die Grundlagen für die politische Neuordnung des Landes gelegt werden.

Angesichts der Erfahrungen der frühen neunziger Jahre wiesen die Vereinigten Staaten und die internationale Gemeinschaft die Ansprüche der Nordallianz auf eine Regierungsbildung nach deren Einmarsch in Kabul im November 2001 zurück. Im Petersberger Abkommen wurde unter Federführung des UN-Sonderbeauftragten Brahimi statt dessen Hamid Karzai¹¹ zum Präsidenten der Übergangsregierung bestimmt. Die verschiedenen ethnischen und religiösen Gruppierungen wurden zwar in die Bildung der Übergangsregierung einbezogen, haben aber bislang kaum Versuche unternommen, sich in politische Parteien nach westlichem Vorbild zu wandeln. Die Rekonstituierung des afghanischen Staates kommt seither nur äußerst langsam voran, ein Erfolg ist keineswegs gesichert. Die Ausbildung und Kasernierung der neuen afghanischen Armee gestaltet sich ebenso schwierig, wie die Einbindung der regionalen Warlords in die afghanische Regierung. Diese haben wiederholt mit Erfolg versucht, die ausländischen Streitkräfte im innerafghanischen Machtkampf zu instrumentalisieren. Die Ausweitung des Mandats der ISAF-Schutztruppe über Kabul hinaus gestaltet sich vor allem deshalb als schwierig, weil die meisten Warlords hierdurch ihre politische und ökonomische Machtbasis gefährdet sehen. Dies gilt insbesondere für das Opium- bzw. Heroingeschäft.

Das afghanische Beispiel hat gezeigt, dass staatliche Zerfallsprozesse auch bei Vorliegen einer innenpolitischen „Pattsituation“ (Taliban vs. Nordallianz) oft nur durch eine militärische Intervention von außen gestoppt werden können. Allerdings zog dies für die intervenierenden Akteure ein aufwendiges, risikoreiches und langfristiges Engagement nach sich. Ob dieser Wiederaufbau politisch gelingt, hängt letztendlich von der Glaubwürdigkeit der neuen Eliten (die hier auch die alten sind) ab. Wann die afghanische Regierung in der Lage sein wird, auf dem gesamten Territorium des Landes die öffentliche Ordnung sicherzustellen und aufrecht zu erhalten, ist nicht absehbar. Die personellen und finanziellen Kosten für den Wiederaufbau Afghanistans sind sehr hoch und bedeuten auch für die internationale Gemeinschaft eine langfristige Verpflichtung. Eine soziale Kohäsion in Afghanistan ist nach zwanzig Jahren Bürgerkrieg kaum noch vorhanden.

Das Beispiel Afghanistan hat aber auch die **Folgen von Staatszerfalls** dramatisch verdeutlicht: etwa fünf Millionen Flüchtlinge, eine partielle Destabilisierung der Nachbarländer, eine Ausbreitung von Terrorismus und Kriminalität, Millionen von Landminen, die den

¹¹ Karzai entstammt einer paschtunischen Notablenfamilie, die als königstreu galt. Karzai selbst beteiligte sich am Widerstand gegen die Taliban, allerdings nicht auf Seiten der Nordallianz.

Wiederaufbau der zerstörten Infrastruktur des Landes behindern und schließlich das nur sehr schwer in den Griff zu bekommende Drogenproblem.

5. Folgen von Staatszerfall

Die drei Fallbeispiele haben deutlich gemacht, dass staatliche Zerfallsprozesse eine Vielzahl von Konsequenzen haben, die sich gegenseitig bedingen und verstärken. Die im folgenden vorgenommene Unterteilung in sozioökonomische und sicherheitspolitische Folgen von Staatszerfall dient deshalb in erster Linie der Systematisierung. Tatsächlich bestehen vielfältige direkte und indirekte Zusammenhänge und Kausalbeziehungen zwischen den verschiedenen Folgewirkungen von Staatszerfall, die von Fall zu Fall zum Teil erheblich voneinander abweichen können.

5.1. Sozioökonomische Folgen

Obwohl wichtige Teile der Volkswirtschaften (insbesondere Rohstoffe) von staatlichen Zerfallsprozessen relativ unbeschadet bleiben können, ist ein allgemeiner wirtschaftlicher Niedergang meist unausweichlich. Die Schwächung der Volkswirtschaft stellt sich zumeist schon in der Phase des schwachen Staates ein und bleibt meist ein dauerhaftes Problem, weil die kämpfenden Gruppen die ihr zur Verfügung stehenden Ressourcen rücksichtslos ausbeuten und kein Interesse an einem nachhaltigen Wirtschaften haben. Dieser Prozess hat in der Regel eine Verelendung von weiten Bevölkerungskreisen zur Folge. Dies betrifft u.a. die Gesundheitsversorgung und die allgemeinen hygienischen Bedingungen, so dass die Ausbreitung von Krankheiten wie Aids, Tuberkulose, Ebola und Cholera oft sprunghaft zunimmt. Fatal wirkt sich der ökonomische Niedergang insbesondere auf die städtische Jugend aus. Gerade hier finden die Warlords, aber auch gewöhnliche Kriminelle und Drogenhändler, ihr Rekrutierungspotenzial.¹² Kräfte, die dieser Militarisierung und Kriminalisierung der städtischen Jugend, aber auch anderer Bevölkerungskreise, entgegenwirken könnten, werden gleichzeitig immer schwächer. Dies liegt auch daran, dass durch staatliche Zerfallsprozesse die ohnehin nur sehr schwach ausgeprägten mittelständischen Strukturen oft weitgehend zerstört werden. Gerade hier finden sich aber die Ansätze zivilgesellschaftlicher Strukturen, die als Korrektiv wirken könnten. In der Regel bedarf es eines hohen Maßes an Mut und persönlicher Risikobereitschaft, um sich im Spannungsfeld zunehmender staatlicher Repression und den Vereinnahmungsversuchen der kämpfenden Parteien als zivilgesellschaftlicher Akteur zu behaupten.

Die sozial, ökonomisch und politisch weitreichendste Folgeerscheinung von staatlichen Zerfallsprozessen besteht allerdings in der massenhaften Flucht vor Hunger und Gewalt. Hat ein Staatszerfallsprozess bereits zu kriegerischen Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Warlords geführt, sind in der Regel mehrere Fluchtbewegungen zu beobachten. Zum einen fliehen die Menschen vom Land in die Stadt, da sie sich dort mehr Schutz und Sicherheit sowie bessere (Über-)Lebensbedingungen erhoffen. Da sich diese Hoffnungen oft als falsch erweisen, bilden diese Flüchtlinge in den Städten eine entwurzelte Unterschicht und sind leicht von den einzelnen Warlord-Fraktionen manipulier- und rekrutierbar. Zweitens steigt in der Regel die Zahl der Binnenflüchtlinge deutlich an. Gerade in dicht besiedelten Gebieten kann dies zu erheblichen Spannungen mit der dort ansässigen Bevölkerung führen. Falls keine Versorgung mit Hilfsgütern durch (externe) humanitäre Organisationen bereitgestellt wird, kommt es oft zu unmittelbaren Konkurrenzkämpfen und Plünderungen. Eine dauerhafte Ansiedlung bleibt fast immer die Ausnahme. Drittens sind schließlich Fluchtbewegungen ins benachbarte Ausland festzustellen. Ist die Versorgung durch Hilfsorganisationen oder die Regierungen der Empfängerländer nicht gewährleistet (wie z.B. im Falle der ruandischen Flüchtlingen im Kongo), kann es zu erheblichen Spannungen mit der einheimischen Bevölkerung kommen. Zudem dringen hierdurch als Flüchtlinge getarnte Kämpfer in die Nachbarländer ein.

5.2. Sicherheitspolitische Folgen

Ökonomischer Niedergang, räumliche und familiäre Entwurzelung sowie der Zerfall normativer Bezugssysteme führen oft zu einer allgemeinen Militarisierung der Gesellschaft. Ein gewaltsamer Staatszerfallprozess schließt gerade junge Menschen vom Zugang zu zivilen Berufen und vom Erlernen gewaltfreier Methoden der Konfliktaustragung aus. Dies begünstigt die Entstehung ganzer Generationen, für die eine gewaltsame Existenz- und Interessensicherung „normal“ sind. Gerade diese „Normalisierung von Gewalt“, die in der westlichen Wahrnehmung oft mit dem Phänomen der „Kindersoldaten“ verbunden wird, bedeutet für den Wiederaufbau in der Nach-Staatszerfallphase ein erhebliches Hindernis.

Eine zweite Folge des Staatszerfalls mit unmittelbar sicherheitspolitischen Implikationen ist die unkontrollierte Proliferation gefährlicher bzw. waffenfähiger Substanzen und Materialien. Besonders in den politisch fragilen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion, aber z.B. auch in Pakistan sind die Möglichkeiten zur Exportkontrolle für ABC-Waffen oder

¹² Für das westliche Afrika vgl. hierzu Kaplan 1994.

entsprechenden Technologien nur schwach ausgeprägt. Diese Technologien können daher in vom Staatszerfall betroffene Gebiete gelangen, wo sie völlig einer staatlichen Kontrolle und damit auch der Abschreckungsmacht internationaler Ordnungsmächte und hier insbesondere der USA entzogen sind. Nachrichtendienste aus aller Welt warnen deshalb seit Jahren davor, dass Massenvernichtungswaffen in die Hände von Warlords und Terrorgruppen gelangen könnten. Die klassischen Mechanismen der Abschreckungen wären in diesem Fall weitgehend wirkungslos.

Terrorgruppen profitieren aber noch in anderer Hinsicht von staatlichen Zerfallsprozessen. Gerade schwache Staaten und FURG bieten sich oft als Rückzugsgebiete, Aktionsbasen und Ausbildungsplätze für Terroristen an. Das bekannteste Beispiel ist sicher Afghanistan. Aber auch der Sudan, Pakistan, Somalia, Libanon und eine Reihe anderer schwacher und zerfallender Staaten haben (islamistischen) Terroristen zeitweilig als Zuflucht gedient. Dieses Phänomen beruht nicht immer auf der vollständigen Abwesenheit eines staatlichen Gewaltmonopols. Regierungen schwacher Staaten tendieren teilweise dazu, die Aktivitäten solcher Gruppierungen auf ihrem Territorium zu dulden, um ihre Machtbasis abzusichern und sich die Zustimmung bestimmter Bevölkerungskreise zu sichern. Die Allianz zwischen den afghanischen Taliban und dem Terrornetzwerk Al-Qaida haben die enorme sicherheitspolitische Bedeutung dieses Phänomens verdeutlicht.

6. Regulierungsmöglichkeiten

Es ist evident, dass sich die Folgen von staatlichen Zerfallsprozessen in Entwicklungsländern längst unmittelbar auf die Sicherheitsinteressen Europas auswirken. Der internationale Terrorismus, unkontrollierte Flüchtlingsbewegungen und Proliferation betreffen auch Europa, von den ethischen Herausforderungen ganz zu schweigen. Indem sich Staatszerfall weiter ausbreitet, anstatt sich als temporäres Problem selbst zu lösen, werden sich auch die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Folgekosten weiter erhöhen. Damit stellt sich die Frage des Umgangs mit zerfallenden Staaten. Die Fallbeispiele haben gezeigt, dass es mehrere Möglichkeiten zur Regulierung bzw. Beendigung von gewaltsamem Staatszerfall gibt. Im Sinne einer Typologie soll im folgenden zwischen einer internen und einer externen Regulierung unterschieden werden, wobei jeweils zwischen zivilen und militärischen Maßnahmen differenziert wird.

6.1. Interne Regulierung

Der wahrscheinlichste (und empirisch häufigste) Fall einer internen Regulierung von Staatszerfall besteht im **Sieg einer Warlord-Fraktion**. Liberia unter Charles Taylor kann als Prototyp eines solchen Falles angesehen werden. Taylor ging aus dem liberianischen Bürgerkrieg als überlegener Warlord hervor und ließ seinen militärischen Sieg 1997 durch Wahlen legitimieren. Eine **gewaltfreie interne Regulierung** von Staatszerfall blieb demgegenüber bislang die Ausnahme und ist dementsprechend als eher unwahrscheinlich einzustufen. Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen einer militärischen Pattsituation und die Erkenntnis aller Bürgerkriegsfraktionen, durch Mitwirkung an einer zivilen Regierung ihre Interessen besser zum Tragen bringen zu können als durch eine Fortsetzung der militärischen Auseinandersetzung. Als Beispiel hierfür kann Mosambik genannt werden.

6.2. Externe Regulierung

Aus europäischer bzw. westlicher Perspektive ist naturgemäß die Frage nach den Möglichkeiten einer externen Unterstützung der Regulierung staatlicher Zerfallsprozesse von zentraler Bedeutung.¹³ Die weitreichendste Option besteht hier in einer **umfassenden militärischen Intervention** einschließlich einer zivilen Nachbereitung. Der nachhaltige Erfolg einer solchen Intervention hängt allerdings in starkem Maße vom langfristigen Engagement des intervenierenden Akteurs bzw. der internationalen Staatengemeinschaft ab, da hierbei über einen langen Zeitraum immense finanzielle und militärische Mittel aufgebracht werden müssen. Dauerhaft kann eine solche Intervention und die Nachbereitung nicht von einem einzelnen Staat finanziert werden. Bei der Rekonstituierung des Staatswesens durch externe Akteure stellen die auseinanderstrebenden sozialen und politischen Strömungen, die zum Staatszerfall geführt haben, in der Regel ein erhebliches Problem dar. Anders als im Falle eines Auseinanderbrechens in verschiedene FURG, die dann häufig ethnisch und religiös bereinigte Teilterritorien ausmachen, geht es bei der externen vorzeitigen Beendigung von Staatszerfall meist um den Erhalt des ursprünglichen Staatsgebietes und damit um eine dauerhafte Beilegung der einzelnen Konflikte, die zum Staatszerfall führten.

Neben einer umfangreichen Truppenentsendung besteht noch die Möglichkeit, durch **Militärberater oder Vertragsnehmer** extern in einen staatlichen Zerfallsprozess einzugreifen. Diese Option wurde vorzugsweise von den Supermächten während des Ost-West-

¹³ Im vorliegenden Fall wird von „externer Regulierung“ gesprochen, wenn externe Akteure an Regulierungsversuchen staatlicher Zerfallsprozesse beteiligt sind.

Konflikts gewählt und prägt gegenwärtig die Situation in Kolumbien. Die Erfolgsquote des indirekten militärischen Eingriffs war in der Regel mäßig. Es gibt keine Anzeichen, dass sich dies nach dem Ende des Ost-West-Konflikts geändert hat. Dies beruht auch darauf, dass es die externe Unterstützung der ansonsten eher unterlegenen Partei oft ermöglicht, die militärische Auseinandersetzung weiterzuführen.

Eine weitere Option der externen militärischen Regulierung besteht im **Eingreifen von Nachbarstaaten**. Diese Option führt ebenfalls nur selten zu einer Beendigung des Staatszerfalls. Gerade das Beispiel Kongo hat gezeigt, dass vielmehr die Fortsetzung des Konflikts die Folge sein kann, da durch die Involvierung von Nachbarstaaten regionale Verteilungskämpfe und Territorialkonflikte wieder aufbrechen können. Selbst das Eingreifen von UN-legitimierten regionalen Abmachungen wie in Sierra Leone 1998 muss nicht notwendigerweise zum Erfolg führen.

Dieser Überblick zeigt, dass ein externes militärisches Eingreifen oft nur zu einer Beendigung der Kampfhandlungen, nicht aber zu einer Beilegung der Ursachen von Staatszerfall führt. Für Europa, das zudem nur über begrenzte Möglichkeiten zur militärischen Machtprojektion verfügt, bieten sich deshalb **zivile und präventive Maßnahmen** zur Regulierungen von staatlichen Zerfallsprozessen an. Eine Bewertung der Erfolgswahrscheinlichkeit dieser Maßnahmen ist in der Regel schwierig, da sich nur die Fehlschläge (in Form von Staatszerfall) eindeutig festmachen lassen. Eine wichtige Rolle bei der Stabilisierung gefährdeter Staaten kommt in jedem Fall der **Stärkung von reformorientierten Gruppen** und der **Mittelschicht** zu. Um Staatszerfall bereits in einem frühen Stadium – d.h. vor der Eskalation von Gewalt – zu stoppen, ist der **Aufbau ziviler, rechtsstaatlicher und demokratischer Strukturen** unverzichtbar. Um einen solchen Strukturwandel voranzutreiben, ist der Einsatz zum Teil nicht unerheblicher finanzieller, materieller und personeller Mittel notwendig. Die Bereitstellung dieser Mittel ist in der Regel nur auf der Grundlage politischen und medialen Drucks möglich. Häufig relativieren allerdings regionale und wirtschaftliche Interessen die Notwendigkeit einer Regulierung von Staatszerfallsprozessen. Politischer Druck und die Ermöglichung eines **sanften Abgangs der alten Eliten** („goldener Handschlag“) können jedoch, wenn sie konsequent betrieben werden, erfolgversprechende Methoden zur Beendigung von Staatszerfall sein. Das durch den Abgang der alten Eliten geschaffene Machtvakuum muss allerdings durch reformorientierte Kräfte gefüllt werden. Ein solcher Wandel kann durch finanzielle und personelle Unterstützung von außen erheblich erleichtert werden.

Grundsätzlich besteht bei der externen Regulierung von Staatszerfall das Problem der unzureichenden **völkerrechtlichen Absicherung**. Die vergangenen Jahre haben gezeigt, dass

die UN-Charta kaum auf die aktuellen Probleme rund um das Phänomen des Staatszerfalls anwendbar ist. Das externe Eingreifen in zerfallende Staaten konnte deshalb nur mit Hilfe einer sehr großzügigen Auslegung der UN-Charta oder einer vollständigen Umgehung der UNO gerechtfertigt werden. Trotz der zu erwartenden hohen Hürden ist deshalb die Aufstellung von Regeln für den Umgang mit zerfallenden Staaten seitens der UNO notwendig. Hierzu zählt die Einigung auf international anerkannte Voraussetzungen zur Rechtfertigung einer militärischen Intervention sowie die verbindliche Formulierung von zivilen Maßnahmen. Schließlich ist die Aufstellung eines eindeutigen Kriterienkatalogs notwendig, der es erlaubt, staatliche Zerfallsprozesse klar zu identifizieren und differenzieren. Maßnahmen wie diese könnten zur Etablierung eines effektiven internationalen Managements von staatlichen Zerfallsprozessen beitragen. Nur hierdurch kann verhindert werden, dass Staatszerfall zu einem endemischen Phänomen der Weltpolitik im einundzwanzigsten Jahrhundert wird.

7. Literatur

- Adelman**, Howard/**Surkhe**, Astri (Hrsg.), 1999: The path of genocide, the Rwanda crisis from Uganda to Zaire, Uppsala
- Afghanistan Information Center**, September 2002: Politische und geschichtliche Daten Afghanistans, zit. nach: <http://www.afghanic.de>
- Alao**, Charles Abiodun, 1999: The problem of failed states in Africa, in: Alagappa, Muthiah/Inoguchi, Takashi (Hrsg.): International security management and the United Nations, Tokyo, S. 83-102
- Altmann**, Werner/**Fischer**, Thomas/**Zimmermann**, Klaus, 1997: Kolumbien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur, Frankfurt a.M.
- Baker**, Bruce, 1999: African anarchy: Is it the states, regimes or societies that are collapsing?, in: Politics, Vol. 19, Nr. 3, S. 131-138
- BICC**, 2003: Confronting Afghanistan's Security Dilemma, Reforming the Security Sector, Brief 28, Bonn
- Brandstetter**, Anna-Maria, 2001: Die Ethnisierung von Konflikten in Zentralafrika, in: Meyer, Günter/Thimm, Andreas (Hrsg.): Ethnische Konflikte in der Dritten Welt, Ursachen und Konsequenzen, Mainz, S. 131-150
- Büttner**, Annette, 2003: Private Security Corporations als sicherheitspolitische Akteure in Entwicklungsländern, Konrad-Adenauer-Stiftung, St. Augustin
- Crocker**, Chester, 1996: Lessons on intervention, Aspen
- Crocker**, Chester, 2003: Engaging failing states, in: Foreign Affairs, Vol. 82, Nr. 2, S. 32-44
- De Witte**, Ludo, 2000: Regierungsauftrag Mord, der Tod Lumumbas und die Kongo Krise, Leipzig
- Dorff**, Robert.H., 2002: State failure and responding to it, Konferenzpapier anlässlich der Konferenz der Annual Convention of the International Studies Association in New Orleans, 23.3.-27.3.2002
- Eppler**, Erhard, 2002: Vom Gewaltmonopol zum Gewaltmarkt?, Frankfurt a.M.
- Hamre**, John J./**Sullivan**, Gordon R., 2002: Toward Postconflict Reconstruction, in: The Washington Quarterly, Vol. 25, Nr. 4, S. 85-96
- Harbeson**, John W./**Rothchild**, Donald (Hrsg.), 2000: Africa in world politics. The African state system in flux, Oxford
- Jackson**, Robert.H., 1990: Quasi-states. Sovereignty, international relations and the Third World, Cambridge
- Kaplan**, Robert D., 1994: The coming anarchy, in: the Atlantic Monthly, Nr. 273, S. 44-76
- Khan**, Mushtaq H., 2002: State failure in developing countries and strategies of institutional reform, Konferenzpapier für die ABCDE Conference in Oslo, 24.6.-26.6.2002
- Laute**, Ulrich, 2002: Kolumbien nach dem Wahlsieg von Alvaro Uribe, in: KAS-Auslandsinformationen, Nr. 6, S. 36-55
- Laute**, Ulrich, 2002a: Kolumbien vor den Präsidentschaftswahlen, KAS-Länderbericht vom

21.05.2002

Leander, Anna, 2001: Failed states, fading security. Globalisation and the eroding state monopoly of legitimate violence, zit. nach: <http://www.sussex.ac.uk/Units/CGPE/papers.html>

Mair, Stefan, 1999: Staatszerfall und Interventionismus: Determinanten grenzüberschreitender politischer Neuordnung in Afrika, SWP, Ebenhausen

Mair, Stefan, 2002: Die Globalisierung privater Gewalt, Kriegsherren, Rebellen, Terroristen und organisierte Kriminalität, SWP, Berlin

Mehler, Andreas, 2003: Westafrika im Spannungsfeld zwischen „illegitimen Gewaltmonopolen“ und „legitimen Gewaltoligopolen“, Vortrag vor dem Zentrum für Afrika-Studien in Basel, 27.6.2003

Mehler, Andreas, 2003a: Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf strukturelle Instabilität in Westafrika?, IAK, Hamburg

Molt, Peter, 2002: Ein neuer Realismus in der Entwicklungspolitik, in: Internationale Politik, Nr. 4, S. 63-70.

Münkler, Herfried, 2003: Die neuen Kriege, Hamburg

The **National Security Strategy of the United States of America 2002**, zit nach:

<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

O'Balance, Edgar, 2000: The Congo – Zaire experience. 1960-1998, Houndmills

Pizarro Leongómez, Eduardo 2001: Kolumbien. Aktuelle Situation und Zukunftsperspektiven für ein Land im Konflikt, Europa América Latina, KAS-Analysen und Berichte, Nr. 4/11

Prunier, Gerard, 1999: Kongo. Ein Krieg von kontinentalem Ausmaß, in: der überblick, Nr. 1, S. 31-36

Rice, Susan, 2002: U.S. foreign assistance and failed states, Brookings Website, 25.11.2002

Shawcross, William, 2000: Deliver us from evil. Peacekeepers, warlords and a world of endless conflict, New York.

Tetzlaff, Rainer, 2002: Die Staaten Afrikas zwischen demokratischer Konsolidierung und Staatszerfall, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 13-14, S.3-6

United Nations, 2000: Report of the panel on united peace operations, von Ladkhar Brahimi, PDF file A/55/305S/2000/809, New York

Watson, Cynthia A., 2000: Civil military relations in Colombia. A workable relationship or a case for fundamental reform, in: Third World Quaterly, Nr. 3, S. 529-548

Wirz, Albert, 2001: Krieg, Staatszerfall und Staatsbildung, das Beispiel Kongo, in: Züricher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung, Nr. 60, S. 119-141

Die Autorin

Dr. Annette Büttner, Politologin und Historikerin, promovierte zum Staatszerfall in Entwicklungsländern an der Universität Trier.