

RESEARCH

Sarah Schmid

Öffentliche Gütererbringung jenseits des Staates in Afghanistan und Kolumbien



Springer VS

Öffentliche Gütererbringung jenseits des Staates in Afghanistan und Kolumbien

Sarah Schmid

Öffentliche Gütererbringung jenseits des Staates in Afghanistan und Kolumbien

 Springer VS

Sarah Schmid
Universität Regensburg
Regensburg, Deutschland

Dissertation Universität Regensburg, 2018

ISBN 978-3-658-25932-7 ISBN 978-3-658-25933-4 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-25933-4>

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2019

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Im Falle meiner Doktorarbeit hat der Erfolg tatsächlich seine sprichwörtlichen vielen Väter (und Mütter), die mit ihrer tatkräftigen Unterstützung maßgeblich zum Gelingen der Studie beigetragen haben und denen deshalb von Herzen mein tiefster Dank gebührt.

Allen voran ist hier mein Doktorvater, Prof. Dr. Martin Sebaldt, zu nennen, der mir die Promotion nicht nur ermöglicht, sondern mich während des Arbeitsprozesses auch immer konstruktiv begleitet und unterstützt hat. Als wissenschaftliche Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl hat er mich zudem in seine Publikationsprojekte eingebunden und mir damit spannende fachliche Perspektiven eröffnet. Mein Dank geht aber auch an meinen Zweitgutachter, Prof. Dr. Robert Uerpmann-Witzack sowie an PD Dr. Alexander Straßner, für den ich während meines Studiums als wissenschaftliche Hilfskraft arbeiten durfte und der meine wissenschaftliche Arbeit mit vielen Impulsen bereichert hat.

Meine Freunde und Kollegen am Institut für Politikwissenschaft und im Lehrstuhl-Team für Vergleichende Politikwissenschaft (Westeuropa) haben mich durch alle Höhen und Tiefen des Promotionsprojektes begleitet. Mein besonderer Dank gebührt dabei Sabine Fütterer, Magdalena Daller und Verena Ibscher für den fruchtbaren wissenschaftlichen Austausch, aber auch die freundschaftliche Verbundenheit, mit denen sie meine Zeit am Institut bereichert haben.

Schlussendlich bleibt mir noch den wichtigsten Menschen in meinem Leben zu danken, die ganz entscheidend zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben und mich auf meinem wissenschaftlichen Weg stets unterstützt haben: Meine Eltern, Paul und Christine Maria Schmid, meine beiden Geschwistern, Simone und Christian, meine Schwägerin Carina sowie mein Freund Siegfried, der mir während des Arbeitsprozesses immer zur Seite gestanden ist.

Danke schön!

Im Januar 2019,

Sarah Schmid

Inhaltsverzeichnis:

1. Einleitung	1
1.1 Grundsätzliche Fragestellung und Relevanz der Studie	1
1.2 Forschungsstand und Literaturbericht	5
1.2.1 Staatlichkeit im Spiegel der wissenschaftlichen Debatte	5
1.2.2 Der Forschungsstand mit Blick auf die empirischen Länderstudien	14
1.3 Aufbau und Methodik der Arbeit	20
2. Theoretische Diskussion	25
2.1. Konstellationen der Staatlichkeit	25
2.1.1 Operationalisierung der Strukturen	25
2.1.2 Operationalisierung der Akteure	27
2.1.3 Staatlichkeit im typologischen Querschnitt: Strukturen und Akteure	28
2.1.3.1 Staat und ges. Selbststeuerung als binäre Oppositionspaare	28
a) Der Staat	28
b) Die gesellschaftliche Selbststeuerung	31
2.1.3.2 Mischformen	33
a) Vorüberlegung: die Rolle der Hybridität	34
b) Der Staat mit subsidiärer ges. Selbststeuerungsfunktion	35
c) Hybride politische Ordnungen	37
d) Gesellschaftliche Selbststeuerung mit subsidiärer Rolle des Staates	41
2.1.3.3 Typologische Überblicksdarstellung	43
2.2. Governance und Steuerung	46
2.2.1 Der Governance-Begriff	46
2.2.1.1 Begriffsdefinition und Abgrenzung	46
2.2.1.2 Regelstrukturen der Governance	48
2.2.2 Governance als ‚reisefähiges‘ Konzept für Räume begr. Staatlichkeit?	50
2.2.3 Weiche Formen der Steuerung als Alternative	52
2.2.3.1 Weiche Steuerung als Kommunikation	52
a) Steuerung durch Argumente	54
b) Steuerung durch Diskurse	57
c) Steuerung durch Symbole	60

2.2.3.2 Weiche Steuerung durch Vertrauen	62
a) Die Funktionslogik von Vertrauensnetzwerken	62
b) Erfolgsprämissen vertrauensbasierter Steuerung.....	65
c) Steuerungsinstrumentarien	67
d) Transfer auf Räume begrenzter Staatlichkeit	70
2.2.4 Typologische Zuordnung der Steuerungsmodi	75
2.3. Das Steuerungsziel: die Erbringung von Kollektivgütern	79
2.3.1 Öffentliche Güter: Definition und Problematisierung	79
2.3.2 Sicherheit	82
2.3.2.1 Definitiorische Annäherung und Operationalisierung.....	82
a) Entwicklungslinien des Sicherheitsbegriffs.....	82
b) Human Security als Arbeitsbegriff.....	85
2.3.2.2 Ausprägungsformen von Sicherheit zw. Monopol und Polypol.....	89
2.3.2.3 Die Qualität der Gütererbringung	92
a) Monopolistische und teilmonopolistische Gütererbringung.....	92
b) Gütererbringung durch eine Pluralität an Ordnungsmächten	92
2.3.3 Rechtsstaatlichkeit	96
2.3.3.1 Definitiorische Annäherung und Operationalisierung.....	96
a) Die fehlende Eineindeutigkeit des Rechtsbegriffes	96
b) Rechtsstaatlichkeit als Verfahrensgerechtigkeit.....	97
c) Rechtsstaatlichkeit als Wiederherstellung des sozialen Friedens.....	99
2.3.3.2 Ausprägungsformen des Rechtsstaates	102
a) Einheitlicher Rechtsrahmen und homogenes Recht	102
b) Rechtspluralismus und heterogene Rechtsquellen	103
2.3.3.3 Die Qualität der Gütererbringung	105
a) Gütererbringung im Kontext eines einheitlichen Rechtsrahmens.....	105
b) Gütererbringung in einer Konstellation des Rechtspluralismus	106
2.3.4 Wohlfahrtsstaatlichkeit	108
2.3.4.1 Definitiorische Annäherung und Operationalisierung.....	108
a) Die normative Heterogenität des Sozialstaatsbegriffes	108
b) Skizzierung eines sozialstaatlichen Minimalkonsens.....	110

2.3.4.2 Konstellationen der Gütererbringung.....	111
a) Monopolistische oder teilmonopolistische Erbringung	111
b) Gütererbringung im Kontext von Pluralität.....	112
2.3.4.3 Die Qualität des erbrachten Gutes	114
a) Monopolistische und teilmonopolistische Gütererbringung.....	114
b) Gütererbringung im Kontext einer Pluralität an Ordnungsmächten	115
2.3.5 Typologischer Überblick	117
3. Empirie.....	121
3.1. Afghanistan	121
3.1.1 Hinführung.....	121
3.1.1.1 Genese und Entwicklung des afghanischen Staates.....	121
a) Die Entstehung des modernen Afghanistans	121
b) Krise und Zerfall ab den 1970ern.....	124
3.1.1.2 Die Akteurskonstellation in Afghanistan nach 2001.....	134
a) Nicht-staatliche Akteure in der Gesamtschau.....	134
b) Die Akteure im Einzelprofil.....	137
I. Die Taliban	137
III. Dorf-Governance	143
3.1.1.3 Staatliche Steuerung	147
a) Klassische Steuerungsmodi	147
b) Weiche Steuerung.....	150
3.1.2 Sicherheit	154
3.1.2.1 Leistungsprofil der Einzelakteure	154
a) Das Staatliche Sicherheitssystem	154
I. Die afghanische Polizei	154
II. Die afghanischen Streitkräfte	160
b) Die Taliban	164
I. Die militärischen Strukturen der Aufständischen	164
II. Die Taliban als destabilisierender Akteur	165
III. ... oder als Garanten für Stabilität.....	170
c) Eine Sicherheitserbringung durch die Warlords?	173

I. Strukturen und Prozesse	173
II. Die Qualität der Gütererbringung.....	174
d) Gemeinschaftliche Sicherheitserbringung.....	178
I. Militärische Strukturen der Village-Governance	178
II. Die Qualität der Gütererbringung.....	180
3.1.2.2 Steuerungsversuche seitens des afghanischen Staates	182
a) Der Umgang mit den Taliban.....	182
b) Der afghanische Staat und die Warlords	186
c) Strategisches Desinteresse im Umgang mit der Village-Governance....	194
3.1.2.3 Die Konstellation auf der Makroebene	195
a) Die Einzelprofile im Vergleich	195
b) Das Gesamtbild.....	197
3.1.3. Rechtsstaatlichkeit	199
3.1.3.1 Leistungsprofile der Analyseobjekte	199
a) Das staatliche Rechtssystem.....	199
I. Genese, Zerstörung und Reform.....	199
II. Performanz und Problemfelder.....	201
b) Das Justizsystem der Taliban	207
I. Entstehung und Entwicklung.....	207
II. Performanz und Problemfelder.....	208
c) Warlords und Rechtsstaatlichkeit.....	214
I. Vom Güterbereitsteller zum Spoiler	214
II. Formen der Einflussnahme.....	215
d) Gemeinschaftliche Konfliktlösungsforen.....	217
I. Genese und Persistenz	217
II. Performanz und Problemfelder.....	218
3.1.3.2 Politikfeldspezifische Steuerung.....	225
a) Strategische Orientierungslosigkeit im Verhältnis zu den Taliban.....	225
b) Inef. Antikorrption als Steuerungsversuch gegenüber den Warlords..	226
c) Die ausbleibende Steuerung gemeinschaftlicher Rechtsforen.....	229
3.1.3.3 Rechtspluralismus auf der Makroebene.....	232

a) Die Leistungsprofile im Vergleich	232
b) Gesamtperformanz und Austauschbeziehungen.....	235
3.1.4 Wohlfahrtsstaatlichkeit	237
3.1.4.1 Die Leistungsprofile der einzelnen Akteure	237
a) Eine wachsende Relevanz des Staates.....	237
b) Die sozialstaatliche Schwäche der Taliban	251
c) Heterogene Leistungsprofile der Warlords.....	254
d) Gemeinschaftliche Sicherungssysteme auf subnationaler Ebene	257
3.1.4.2 Staatliche Steuerung	261
a) Eine fehlende Gestaltungsmacht mit Blick auf die Taliban.....	261
b) Eine ausbleibende Regulierung der Warlords	262
c) Das Fehlen konstruktiver Linkages zur Village-Governance	263
a) Die Einzelprofile im Vergleich	264
b) Die Gütererbringung auf der Makroebene	266
3.2. Kolumbien.....	267
3.2.1 Hinführung.....	267
3.2.1.1 Die Entwicklung der kolumbianischen Staatlichkeit	267
a) Kolonialisierung, Unabhängigkeit und staatliche Entwicklung.....	267
a) Die kolumbianische Urkatastrophe der Violencia und ihre Folgen	272
c) Der Aufstieg der org. Drogenkriminalität und des Paramilitarismus	276
3.2.1.2 Das Akteursspektrum.....	281
a) Nicht-staatliche Akteure in der Gesamtschau.....	281
b) Einzelprofile der Analyseobjekte	283
I. Die Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.....	283
II. Die AUC und ihre Nachfolgestrukturen	287
III. Die indigenen Gemeinschaften	291
3.2.1.3 Steuerung.....	294
a) Klassische Steuerungsmodi	294
b) Weiche Steuerung.....	295
I. Transitional Justice	295
II. Dialogorientierte Formen der Steuerung	298

3.2.2 Das Politikfeld Sicherheit	299
3.2.2.1 Einzelprofile der Analyseobjekte.....	300
a) Der Staat: eine graduelle Stärkung der Sicherheitsorgane.....	300
I. Der langsame Wachstumsprozess der Sicherheitskräfte	300
II Die Qualität der Gütererbringung.....	304
b) Die FARC: Zwischen pol. Gewalt und Verbrechensbekämpfung.....	311
I. Die Guerilleros als Unsicherheitsfaktor	311
II. Die FARC als Sicherheitserbringer	317
c) Die Paramilitärs.....	318
I. Gewalt als Mittel der Machtkonsolidierung.....	318
II. Die Paramilitärs als Sicherheitsanbieter	324
d) Pazifisten als Sicherheitserbringer? Die indigenen Gemeinschaften.....	325
I. Normative Grundlagen und Strukturen.....	325
II. Erfolge, Defizite und langfristige Entwicklungsperspektiven	327
3.2.2.2 Die staatliche Steuerung	330
a) Zwischen Bekämpfung und Dialog: Das Verhältnis zur FARC	330
b) Gegner oder informeller Partner? Zum Umgang mit den Paramilitärs...335	
c) Strat. Orientierungslosigkeit gegenüber den ind. Gemeinschaften	339
3.2.2.3 Das Gesamtbild.....	340
a) Die Einzelprofile im Vergleich	340
b) Das Gesamtbild.....	342
3.2.3 Das Politikfeld der Rechtsstaatlichkeit	344
3.2.3.1 Die Leistungsprofile der Analyseobjekte.....	345
a) Das staatliche Rechtssystem.....	345
I. Die historische Schwäche des kolumbianischen Rechtsstaats	345
II. Die schwache Performanz des Rechtssystems.....	347
b) Das Justizsystem der FARC.....	351
I. Genese und Entwicklung	351
II. Performanz und Problemfelder.....	352
c) Rechtssprechung durch die Paramilitärs.....	358
I. Die Wurzeln paramilitärischer Gerichtsbarkeit.....	358

- II. Rechtsverständnis und -praxis der Paramilitärs 359
- d) Rechtssprechung durch die indigenen Gemeinschaften 361
 - I. Historische Entwicklung..... 361
 - II. Die Autonomie in Rechtssetzung und -praxis 363
- 3.2.3.2 Steuerungsmodi 369
 - a) Eine ausbleibende Regulierung des Justizsystems der FARC 369
 - b) Die fehlende Kontrolle der paramilitärischen Rechtstrukturen 369
 - c) Die staatliche Einflussnahme im Kontext indigener Autonomie..... 372
 - I. Menschenrechtliche und struk. Schranken indigener Autonomie 372
 - II. Jurisdiktion und Koordination als Problemfelder 375
- 3.2.3.3 Rechtpluralismus auf der Makroebene 378
 - a) Individuelle Leistungsprofile und Hybridität 378
 - b) Gesamtperformanz und Austauschbeziehungen..... 381
- 3.2.4 Das Politikfeld der Wohlfahrtsstaatlichkeit 383
 - 3.2.4.1 Einzelprofile der Akteure..... 383
 - a) Die Stadt-Land-Disparität bei der staatlichen Gütererbringung 383
 - b) Die FARC als Schutzmacht der Cocaleros..... 391
 - c) Die Paramilitärs: Zwischen sozialer Stabilisierung und Landraub 394
 - d) Die indigenen Gemeinschaften als Wächter der Natur..... 398
 - 3.2.4.2 Staatliche Steuerung bei der wohlfahrtsstaatlichen Gütererbringung . 403
 - a) Frieden mit den FARC durch sozialstaatliche Transformation 403
 - b) Ein fehlender Fokus auf paramilitärische Verbände 406
 - c) Der Umgang mit den indigenen Gemeinschaften..... 407
 - 3.2.4.3 Gesamtschau 410
 - a) Die Einzelprofile im Vergleich 410
 - b) Die staatliche Steuerungsleistung auf der Makroebene..... 412
- 4. Fazit und Ausblick 415**
- 4.1. Die Ergebnisse der Einzelstudien 415**
 - 4.1.1 Afghanistan 415
 - 4.1.2 Kolumbien..... 417
- 4.2. Vergleich und Diskussion der empirischen Ergebnisse 419**
 - 4.2.1 Funktionalitätsprämissen nicht-staatlicher Gütererbringung 419

4.2.2 Funktionalitätsprämissen staatlicher Steuerung	421
4.2.3 Funktionalitätsvoraussetzungen auf der Makroebene.....	424
4.3. Handlungsempfehlungen und weiterführendes Erkenntnisinteresse	434
5. Literatur- und Quellenverzeichnis	437
Literaturverzeichnis	437
Quellen.....	484
Rechtsquellen.....	504

Abkürzungsverzeichnis:

AAN	Afghanistan Analysts Network
ACDEGAM	Asociación Campesina de Ganaderos y Agricultores del Magdalena Medio
ALP	Afghan Local Police
AMF	Afghan Military Forces
ANA	Afghan National Army
ANAPO	Alianza Nacional Popular
ANP	Afghan National Police
ANSF	Afghan National Security Forces
AREU	Afghanistan Research and Evaluation Unit
Art.	Artikel
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BACRIM	Bandas Criminales Emergentes
BBC	British Broadcasting Corporation
BMZ	Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRICS	Brazil, Russia, India, China and South Africa
BTI	Bertelsmann Transformation Index
CDC	Community Development Council
CdP	Comunidad de Paz
CNN	Cable News Network
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DDR	Disarmament, Demobilization and Integration Program
DIAG	Disbandment of Illegal Armed Groups
DR Kongo	Demokratische Republik Kongo
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EPL	Ejército Popular de Liberación
EUCAP	EU Capacity Building Mission
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FATA	Federally Administered Tribal Areas
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GAO	Government Accountability Office
HIV	human immunodeficiency virus
ICG	International Crisis Group
IED	Improvised Explosive Device
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
ISAF	International Security Assistance Force
ISI	Inter-Service Intelligence
ISIL-KP	Islamic State Khorasan Province
ITUC	International Trade Union Confederation
JAC	Juntas de Acción Comunal
LGBT	lesbian, gay, bisexual, and transgender people
M-19	Movimiento 19 de Abril
MAQL	Movimiento Armado Quintin Lame

MAS	Muerte a Secuestradores
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NDS	National Directorate of Security
NGO	Non-governmental organization
NSP	National Solidarity Programme
o.J.	ohne Jahr
OAG	Organized Armed Group
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
Partido de la U.	Partido Social de Unidad Nacional
PDPA	People's Democratic Party of Afghanistan
PMPF	Puntland Maritime Police Force
PRT	Provincial Reconstruction Team
R2P	Responsibility to Protect
REF	Research Excellence Framework
RUSI	Royal United Services Institute
SIGAR	Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction
UN	United Nations
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UP	Union Patriótica
USA	United States of America
USAID	United States Agency for International Development
WHO	World Health Organization
WOLA	The Washington Office on Latin America
WTO	World Trade Organization

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Nicht-staatliche Akteure: inhaltliche Dimension.....	28
Tabelle 2: Nicht-staatliche Akteure: strukturelle Dimension.....	28
Tabelle 3: Strukturen und Akteure im typologischen Querschnitt.....	45
Tabelle 4: Steuerungsmodi im typologischen Querschnitt	78
Tabelle 5: Strukturen der Kollektivgüterbringung.....	119
Tabelle 6: Motivation und Orientierung nicht-staatlicher Akteure in Afghanistan.....	135
Tabelle 7: Militärkapazität und Wirkungsradius nicht-staatl. Akteure in Afghanistan....	136
Tabelle 8: Einzelprofile der afghanischen Akteure im Politikfeld Sicherheit.....	195
Tabelle 9: Das rechtsstaatliche Profil der afghanischen Akteure im Vergleich.....	232
Tabelle 10: Einzelprofile der afghanischen Akteure im Politikfeld Wohlfahrt	264
Tabelle 11: Motivation und Orientierung nicht-staatlicher Akteure in Kolumbien	281
Tabelle 12: Militärkapazität und Wirkungsradius nicht-staatl. Akteure in Kolumbien ...	282
Tabelle 13: Einzelprofile der kolumbianischen Akteure im Politikfeld Sicherheit.....	340
Tabelle 14: Das rechtsstaatliche Profil der kolumbianischen Akteure im Vergleich.....	378
Tabelle 15: Einzelprofile der kolumbianischen Akteure im Politikfeld Wohlfahrt	410

Abbildungsverzeichnis:

Abbildung 1: Entwicklung der ANSF	154
Abbildung 2: Der afghanische DDR-Prozess	187
Abbildung 3: Die Entwicklung des staatlichen Sicherheitssektors in Kolumbien	300
Abbildung 4: Entführungs- und Landminenopfer in Kolumbien.....	313
Abbildung 5: Die Entwicklung der kolumbianischen Drogenökonomie	389
Abbildung 6: Leistungsprofil der Akteure im Sicherheitssektor	426
Abbildung 7: Leistungsprofil der Akteure im Rechtssektor	428
Abbildung 8: Wohlfahrtsstaatliche Leistungsprofile im Vergleich	430
Abbildung 9: Überblicksdarstellung aller Politikfelder	433



1. Einleitung

1.1 Grundsätzliche Fragestellung und Relevanz der Studie

„Was anders sind also Reiche, wenn ihnen die Gerechtigkeit fehlt, als große Räuberbanden?“ (Augustinus 2007, S. 173). Das im 5. Jahrhundert nach Christus von dem Kirchenlehrer Augustinus verfasste Werk *De Civitate Dei* wird primär mit Blick auf die staats- und moralphilosophischen Überlegungen, die in diesem Zitat anklingen, rezipiert. Der deutsche Diplomat Georg Boomgaarden verweist jedoch darauf, dass Augustinus an dieser Stelle gleichzeitig eine empirische Realität abbildet, die auch im 21. Jahrhundert nicht an Aktualität verloren hat:

Staatenimmunität ist auch heute noch ein Attribut staatlicher Souveränität. Ohne hier in eine ausführliche Exegese des Zitats einzutreten, fällt doch auf, dass die von Augustinus beschriebene Transformation von Räuberbanden in Staatlichkeit empirisch nachvollziehbar und auch heute aktuell ist: manch ein Raubritter aus der Zeit des Interregnums wurde Stammvater stolzer deutscher und europäischer Adelshäuser, mancher Warlord in Somalia übt bereits in voller Straflosigkeit staatliche Gewalt aus, verteidigt diese nach außen und sichert nach innen das Gewaltmonopol über seinen Herrschaftsbereich (Boomgaarden 2007, S. 3).

Boomgarten identifiziert folglich einen Prozess, im Zuge dessen ein Akteur – ob nun ein Rudolf von Habsburg oder ein Mohammad Farah Aidid – politische und militärische Kontrolle auf sich konzentriert und dabei konkurrierende Ordnungsmächte sukzessive unterwirft.

Staatstheoretiker wie Tilly argumentieren, dass dieses Moment die Geburtsstunde des modernen Staates markiert. Jener stelle das Nebenprodukt des blutigen Konkurrenzkampfs politischer Gemeinwesen in der frühen Neuzeit dar. Um in einem anarchischen System prosperieren zu können, seien die Regierenden gezwungen gewesen, innerhalb ihrer Einflusszonen konkurrierende Machtspieler auszuschalten und stabile Systeme der Ressourcenextraktion in Form einer regelmäßigen Steuererhebung zu etablieren. Diese frühen Staaten erinnern nach Tilly aber mehr an moderne „protection rackets“ (Tilly 1985, S. 169) der organisierten Kriminalität, die gegen die Zahlung eines Schutzgeldes ein rudimentäres Maß an Sicherheit gegenüber externen Bedrohungen garantieren. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit hingegen seien über die Jahrhunderte erst sukzessive von einer, immer mehr an Einfluss gewinnenden, Bürgerschaft erkämpft worden – ein Prozess, der sich jedoch keinesfalls linear gestaltet (Tilly 1985, S. 172-183).

Diese Machtkonzentration in den Händen einer zentralen politischen Ordnungsinstanz stellt einen Gegenentwurf zu früheren Formen politischer Organisation dar, wie Greengrass mit Referenz auf den Staat des Mittelalters festhält:

For practical purposes, state administrative mechanisms were local, distributive and weak. At the center, state power was too readily the focus for court rivalry, faction and division. At the locality it still often lay in the hands of power brokers, aristocratic grandees and their clients. Behind the forward looking statesmen and women of this period it is difficult to detect a coherent vision of an ordering state, demanding the obedience and loyalty of all citizens. When it came to summoning the loyalty and obedience of their subjects, early-modern non-military power was principally performative, the projection of power being a contrived ventriloquism for the benefit of the public gallery (Greengrass 2015, S. 15-16).

Doch auch in der europäischen Neuzeit und Moderne existieren neben dem Staat noch zahlreiche weitere Ordnungsmächte, die sich mit Blick auf ihren Wirkungsgrad, ihre Legitimität und ihre funktionale Differenzierung stark unterscheiden. Die britische *East India Company* bildet etwa das Beispiel für einen extrem gestaltungsmächtigen nicht-staatlichen Akteur, der „was taking on the character of a colonial government with a substantial war-making capability“ (Ferguson 2017, S. 98). Am anderen Ende des Spektrums befinden sich lokal begrenzte Formen der gesellschaftlichen Selbststeuerung, wie beispielsweise die seit dem 17. Jahrhundert in Ostwürttemberg verbreiteten St. Vinzenz-Bruderschaften. Diese Waldarbeitervereinigungen stellen eine rudimentäre Form der Absicherung für die Familien getöteter oder invalider Holzfäller bereit, die sich durch eine kleine monatliche Zahlung aller Mitglieder finanziert. Erst mit dem Ausbau des Sozialstaates verlieren sie sukzessive an Relevanz, beziehungsweise entwickeln sich zu Orten der Brauchtumpflege (Schwäbische Post 2010).

Seit den 1980er Jahren hat sich die Debatte um eine Diffusion staatlicher Souveränität intensiviert. Wie sich exemplarisch an der Diskussion um die *Responsibility to Protect* – der Schutzpflicht des Staates gegenüber seinen Bürgern, deren Bruch von der internationalen Gemeinschaft als *Ultima Ratio* unter Umständen auch militärisch zu ahnden sei – zeigt, gilt selbst das Souveränitätsprinzip als konstituierendes Element des Westfälischen Staatensystems nicht mehr als sakrosankt (Bellamy 2015, S. 161-162). Auf supranationaler Ebene signalisiert zudem der europäische Integrationsprozess mit der Abgabe von Kompetenzen an Brüssel sowie der Schaffung eines legislativen und rechtlichen Mehrebenen-Systems eine politisch gewollte und gesteuerte Aufgabe von Souveränität durch den Nationalstaat. Nicht zufällig gestaltet sich jedoch der Weg zur *Ever Closer Union* besonders im Hinblick auf eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik als besonders mühsam, da hier der elementarste Wesenskern staatlicher Souveränität tangiert wird (Algieri 2008, S. 456-467).

Schlussendlich manifestiert sich eine Diffusion staatlicher Macht auch im Kontext der Innenpolitik, ob dies nun unter den Vorzeichen einer ‚Verschlankung‘ des Staates – hier sei nur in Kürze auf die neoliberale Regierungsagenda Thatchers und Reagans in den 1980ern verwiesen –, mit der Aufgabenauslagerung durch korporatistische Arrangements oder als Resultat eines legitimitätsgenerierenden

Prozesses, im Zuge dessen ehemals unterdrückten Minderheiten Autonomiestatus gewährt wird, geschieht (Kötter 2012, S. 23; Geppert 2002, S. 115-135).

Diese Diffusion staatlicher Macht im Kontext völkerrechtlicher, europa- und innenpolitischer Prozesse wird als ambivalent, beziehungsweise in Teilen sogar als positiv rezipiert, da sie entweder normativ geboten sei oder die Problemlösungskapazitäten des Staates erhöhe. Mit Blick auf die politischen Gemeinwesen außerhalb des OECD-Raumes dominiert jedoch eine negative Wahrnehmung. Gerade im sicherheits- und entwicklungspolitischen Diskurs wird der konsolidierte Staat als Voraussetzung für Frieden und Entwicklung betrachtet und Abweichungen von dieser Norm als Pathologiephänomene perzipiert (Mazarr 2014, S. 113-115).

Vor diesem Hintergrund formuliert Schuppert die These, dass eine solche vorgefertigte Perspektive den Blick auf funktionale Ordnungsleistungen durch nicht-staatliche Akteure in Räumen begrenzter Staatlichkeit¹ potenziell verstellen kann (Schuppert 2011a, S. 23). Studien, die eine Gütererbringung durch nicht-staatliche Akteure für einzelne Politikfelder oder spezifische geographische Räume identifizieren, stützen diesen Befund (Johnson und Smaker 2014; Menkhaus 2005/2006; Clements et al. 2007). An diesem Punkt möchte die vorliegende Studie ansetzen und evaluieren, inwieweit Governance durch nicht-staatliche Akteure ein funktionales Ordnungskonzept für Räume begrenzter Staatlichkeit darstellt.

Hierbei ergibt sich als erstes Forschungsdesiderat die Absenz eines theoretischen Grundgerüsts, das zum einen die verschiedenen Ausprägungsformen von Staatlichkeit typologisch greifbar macht und zum anderen nicht a priori von der Überlegenheit eines spezifischen Ordnungsmodells ausgeht. Im Rahmen dieser Studie soll eine solche Systematik zur Operationalisierung von Staatlichkeit entwickelt werden. Über eine Zuordnungsfunktion hinausgehend soll jene konzeptualisieren, wie sich der Grad an Machtkonzentration in den Händen einer zentralen politischen Ordnungsinstanz auf deren Chancen, das Verhalten nicht-staatlicher Akteure zu regulieren, auswirkt. Darüber hinaus ist zu operationalisieren, ob es einen Zusammenhang zwischen dem Grad an staatlicher Machtkonzentration und der Qualität einer nicht-staatlichen Gütererbringung in ausgewählten Politikfeldern gibt.

Dabei ergeben sich drei forschungsleitende Erkenntnisinteressen: *Erstens* gilt es, die Ordnungsleistungen von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren greifbar zu machen und somit einen strukturellen Ausgangspunkt zu schaffen. Hierbei ist zu eruieren, welche Kapazitäten die Akteure aufweisen und wie Quantität und Qualität ihrer Gütererbringung zu bewerten sind. Hieraus können wiederum Rückschlüsse gezogen werden, unter welchen Voraussetzungen ein nicht-

¹ Fortan soll dieser, durch die Autoren des Sonderforschungsbereichs 700 geprägte, Begriff verwendet werden, da er – anders als etwa der Terminus des ‚failed state‘ – nicht normativ konnotiert ist (Risse 2008).

staatlicher Akteur konstruktiv zur Erbringung öffentlicher Güter beiträgt, beziehungsweise unter welchen Umständen sich ein solches Szenario als unwahrscheinlich präsentiert.

Zweitens soll die Steuerungslogik der zentralen politischen Ordnungsinstanz genauer beleuchtet werden: Wie interagieren staatliche und nicht-staatliche Ordnungsmächte? Wie gestaltet sich ihr Verhältnis zwischen Substitution, Komplementarität und Konflikt? Ist der Staat in der Lage, funktionale *Linkages* zu den nicht-staatlichen Ordnungsmächten aufzubauen?

Drittens ist zu prüfen, inwieweit das Steuerungsziel, die Erbringung öffentlicher Güter auf der Makroebene, erreicht wird. Ergibt sich in der Summe eine funktionale Gütererbringung als Gemeinschaftsleistung staatlicher und nicht-staatlicher Akteure? Zeichnet sich die Steuerungsstrategie der zentralen politischen Ordnungsinstanz den einzelnen nicht-staatlichen Akteuren gegenüber durch einen hohen Harmonisierungsgrad aus? Darüber hinaus soll evaluiert werden, ob sich aus der Konstellation einer Pluralität auch ein verändertes Strukturprofil der Akteure ergibt.

Die wissenschaftliche Relevanz der Studie liegt zum einen in der eingangs skizzierten Entwicklung einer theoriegestützten Typologie zur Operationalisierung des Phänomens begründet. Jene soll im Rahmen der empirischen Analyse auf die Länderstudien Afghanistan und Kolumbien angewendet werden. Dieser Zuschnitt wurde gewählt, um eine weiteres strittiges Sujet – die Frage, inwieweit durch lang andauernde militärische Konflikte die Bereitschaft nicht-staatlicher Akteure, sich funktional an der Gütererbringung zu beteiligen, zwingend erodiert (Boege et al. 2009, S. 90) – zu adressieren: In beiden Fällen handelt es sich um Staaten, die sich seit Jahrzehnten² in einem permanenten Zustand des Bürgerkrieges befinden. Vor diesem Hintergrund gilt es, im Zuge der empirischen Analyse zu evaluieren, ob sich mit Blick auf die Gütererbringung durch nicht-staatliche Akteure ein rückläufiger Trend identifizieren lässt.

Das in der Studie behandelte Erkenntnisinteresse spiegelt jedoch nicht nur die wissenschaftliche, sondern auch die praktische Relevanz des Sujets wider. Im Kontext globaler Migrationsströme erweist sich die Schaffung stabiler Lebensverhältnisse und ökonomischer Perspektiven in Räumen begrenzter Staatlichkeit auch aus politischer Sicht als drängendes Anliegen (BMZ 2017, S. 48). Gleiches

² Der afghanische Bürgerkrieg beginnt 1978 mit einer gewaltsamen Machtübernahme der kommunistischen Partei, gegen die sich schon nach kurzer Zeit ein Aufstand formiert (Rubin 2002, S. 111-120). Im kolumbianischen Kontext gestaltet sich eine Einordnung deutlich komplexer. Üblicherweise wird die Gründung der Fuerzas Armadas Revolucionarios de Colombia (FARC) 1964 als Startpunkt des Bürgerkrieges angegeben. Gleichwohl kann argumentiert werden, dass zwischen 1958, dem formellen Ende des vorangegangenen Bürgerkrieges, und 1964 in den besonders peripheren Regionen Kolumbiens weiterhin ein bürgerkriegsähnlicher Zustand herrscht und die Wurzeln des Konflikts folglich bis in die späten 1940er zurück zu datieren sind (Deas 2015, S. 97; Palacios 2007, S. 138; Leech 2011, S. 13-15).

gilt auf der sicherheitspolitischen Ebene, auf der die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren – wie beispielsweise die Ausbildung der Küstenwache von Puntland im Rahmen der EUCAP Nestor Mission illustriert³ – immer mehr an Relevanz gewinnt (Hanisch und Pietz 2012; United Nations Security Council 2012, S. 200-206). Vor diesem Hintergrund gestaltet es sich für die entwicklungs- und sicherheitspolitische Praxis als essenziell, bereits im Vorfeld zu identifizieren, welche nicht-staatlichen Akteure unter welchen Voraussetzungen einen funktionalen Beitrag zur Gütererbringung leisten können. Nur so kann vermieden werden, dass nicht-staatliche Akteure gestärkt werden, die sich im Nachgang als Teil des Problems herausstellen. Die verbliebene Steuerungsfähigkeit schwacher Zentralregierungen ist aber ebenfalls zu fokussieren und dahingehend zu prüfen, inwieweit auch hier eine Optimierung vorgenommen werden kann.

1.2 Forschungsstand und Literaturbericht

1.2.1 Staatlichkeit im Spiegel der wissenschaftlichen Debatte

Das grundlegende Argument, dass staatliche Souveränität eine notwendige Prämisse für die politische Stabilität eines Gemeinwesens sowie die Sicherheit und ökonomische Prosperität seiner Bürger darstellt, lässt sich bis in die Vertragstheorien eines Hobbes oder Locke zurückverfolgen (Kersting 2016, S. 37-48, 56-73). Die für diese Studie relevante wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Sujet setzt jedoch erst nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs sukzessive ein. Der graduelle Zerfall der europäischen Kolonialreiche resultiert in der Entstehung neuer politischer Gemeinwesen in Afrika und Asien, deren Souveränität durch die Vereinten Nationen nach und nach auch rechtsverbindlich anerkannt wird. Die Suche nach einem ‚Erfolgsmodell‘ für die Entwicklung der jungen Nationalstaaten erfährt vor dem Hintergrund einer sich abzeichnenden Blockkonfrontation eine hohe Priorisierung, aber auch eine starke Politisierung. Sowohl im Kreml als auch im Weißen Haus wird der postkoloniale Staat als Arena der weltanschaulichen Konfrontation wahrgenommen, in der das kommunistische und das kapitalistische Entwicklungsmodell um die Vorherrschaft ringen (Gilman 2007, S. 11-12; Scheuch 2003, S. 264-265).

³Bei Puntland handelt es sich um ein „von quasi-staatlichen Autoritäten beherrschtes und begrenzt handlungsfähiges Gebilde“ (BAMF 2010, S. 7), das völkerrechtlich zum Staat Somalia gehört, dessen Regionalregierung aber gleichzeitig einen Autonomiestatus beansprucht. Die dortige Küstenwache (PMPF) gilt als „answerable only to the Puntland presidency“ (United Nations Security Council 2012, S. 236). Aus diesem Grund hält der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen fest, dass “it is therefore questionable as to whether the PMPF can in fact be considered a legitimate ‘Somali security sector institution’” (United Nations Security Council 2012, S. 236).

In diesem historischen Kontext entfaltet die Modernisierungstheorie auf akademischer Ebene ein hohes Maß an Strahlkraft. Jene postuliert einen Dualismus zwischen Moderne und Tradition, wie Sebaldt et al. ausführen:

Modernen Gesellschaften wird [...] ein hohes Maß an sozialer Differenzierung und Adaptionsfähigkeit bescheinigt, zudem seien sie innovationsfreundlich, säkular und propagierten einen systemstabilisierenden Werteuniversalismus. Tradition hingegen ist auf eine Residualkategorie reduziert, in der ‚überkommene‘ gesellschaftliche Strukturen und Normen wie Passivität, Tribalismus, Aberglaube, Innovationsfeindlichkeit und politischer Partikularismus gebündelt werden (Sebaldt et al. 2016, S. 27).

Will der postkoloniale Staat erfolgreich sein, so das Argument, müsse er erst einmal in die Moderne überführt werden (Pieterse 2000, S. 22-25; Degele und Dries 2005, S. 55). Als konstitutiv für den modernen Staat gelten dabei unter anderem eine hohe Steuerungsfähigkeit des Souveräns, die sich insbesondere mit Blick auf den Sicherheitssektor und die sozialstaatliche Gütererbringung manifestiert, sowie die Existenz von effizienzsteigernden ‚evolutionären Universalien‘ wie einer bürokratischen Organisation des Staatsapparats (Jetzkowitz 2002, S. 82-86; Degele und Dries 2005, S. 16-18). Dem westlichen Entwicklungspfad wird folglich ein Leitbildcharakter attestiert und antizipiert, dass die ‚Nachzügler‘ ihn mit externer Unterstützung in kurzer Zeit reproduzieren können (Berger 1996, S. 45; Lidz 1991, S. 28-29; Belmonte 2008, S. 116-135).⁴

Der in den 1970ern entstehende Forschungsstrang der *Dependencia* problematisiert diese Grundannahmen. Vertreter der in Lateinamerika besonders einflussreichen Schule konstatieren die Existenz eines einseitigen Abhängigkeitsverhältnisses zwischen einem industrialisierten Zentrum und einer unterentwickelten Peripherie, das eine ökonomische Marginalisierung postkolonialer Staaten perpetuiert (Bath und James 1976, S. 5; Angotti 1981, S. 126-127). Vor diesem Hintergrund sind es nicht mehr primär traditionelle Gesellschaftsstrukturen, die für pathologische staatliche Entwicklungsprozesse verantwortlich gemacht werden, sondern die Struktur des globalen Wirtschaftssystems (Lienkamp 1992, S. 99; Peet und Hardwick 2009, S. 131-134; Sylvester 1999, S. 707). Bei der Formulierung von Lösungsansätzen, die zwischen sozialrevolutionärem Systemsturz und sozialdemokratischen Reformen rangieren, wird der steuerungsfähige Nationalstaat als politisches Organisationsmodell jedoch nicht grundlegend in Frage gestellt (Frank 1966, S. 18-19; Dos Santos 1970, S. 231-232; Cardoso und Faletto 1979, S. xviii; Cardoso 1973, S. 149-163).

⁴ Die sowjetische Konzeptualisierung des Staatenbildungsprozesses weicht zwar auf weltanschaulicher Ebene deutlich von der westlichen ab, rekuriert jedoch auf dieselben modernisierungstheoretischen Grundannahmen. Für eine zeitgenössische Rezeption dieser Werke, vgl. Wilber (1969, S. 160-167, 214) sowie Nove und Newth (1967, S. 115, 121).

Eine solche Problematisierung erfolgt erst in den 1990er Jahren durch Vertreter der *Postcolonial Studies*. Aufgrund der Verwurzelung der Disziplin in den Kultur- und Literaturwissenschaften sind es primär Identitätskonstruktionen des postkolonialen *Other*, die im Zentrum des Interesses stehen (Parry 2004, S. 76; Said 2003, S. 3). Doch Autoren wie Aram Ziai und Uday Chandra entwickeln auch Leitlinien einer postkolonialen Politikwissenschaft, die der Universalisierung des Nationalstaates als unhinterfragtes Strukturmuster politischer Organisation eine Absage erteilt (Ziai 2012, S. 284-288; Chandra 2013, S. 484-490).

Das Ende des Kalten Krieges markiert für die postkolonialen Staaten Asiens, Afrikas und Lateinamerikas eine tiefgreifende Zäsur. Weder die zerfallende Sowjetunion noch die Vereinigten Staaten sind nach dem Fall des Eisernen Vorhangs bereit, ihre Klientelstaaten im selben Maße wie zuvor zu unterstützen (Anderson 2004, S. 9-11). Schon nach einer kurzen Zeit erweisen sich viele dieser Gemeinwesen als gefährlich instabil, wie der von Bürgerkriegen und ethnischen Säuberungen geprägte Zerfall Jugoslawiens illustriert. Auf dem afrikanischen Subkontinent und in Asien manifestiert sich dieses Phänomen in seiner extremsten Ausprägungsform, als die Gestaltungsmacht der Zentralregierungen im Sudan sowie in Somalia, der DR Kongo und Afghanistan nahezu vollständig erodiert (Medick-Krakau et al. 2004, S. 101-105; Woodward 2017, S. 30-36).⁵

Die internationale Staatengemeinschaft perzipiert diesen Prozess des Staatszerfalls primär als humanitäres Problem, dem mit einem (Wieder-)Aufbau staatlicher Strukturen zu begegnen sei. Dissens existiert in erster Linie bezüglich der Frage, ob und unter welchen Umständen dieser humanitäre Impetus eine externe Militärintervention ohne Mandat der Vereinten Nationen – ergo einen Bruch des in der UN-Charta fixierten, völkerrechtlichen Gewaltverbots – legitimiere (Bellamy 2015, S. 161-162). Nach den terroristischen Anschlägen al-Qaidas im September 2001 zeichnet sich jedoch innerhalb kurzer Zeit ein Paradigmenwechsel ab (Burchardt und Peters 2015, S. 15). Fragile Staatlichkeit wird fortan nicht mehr als entwicklungspolitisches Problem, sondern als sicherheitspolitische Herausforderung perzipiert, wie die amerikanische Nationale Sicherheitsstrategie von 2002 illustriert:

The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak

⁵ In diesem Kontext verweist Schneckener allerdings richtigerweise darauf, dass „bei genauerer Betrachtung [...] deutlich [wird], daß [sic!] diese Entwicklungen keinesfalls ausschließlich auf die schlimmsten Fälle von Staatszerfall beschränkt sind, in denen Staatlichkeit praktisch nicht mehr existiert [...]. Sie betreffen vielmehr, wenn auch in unterschiedlicher Intensität, eine Reihe von Staaten, die zwar in Teilbereichen über staatliche Strukturen verfügen, deren Staatlichkeit und Stabilität jedoch »auf der Kippe« stehen“ (Schneckener 2004, S. 8). Als Beispiele hierfür nennt er etwa Pakistan, Georgien oder Indonesien (Schneckener 2004, S. 8).

states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders (The White House 2002).

Diese praktische Relevanz des Sujets spiegelt sich auch in der akademischen Debatte wider. Bei der State-Building-Forschung handelt es sich um eine äußerst praxisnahe Disziplin, die von einer engen Verzahnung zwischen Wissenschaft und Politik geprägt ist (Hameiri 2007, S. 124).⁶

Als problematisch erweist sich hierbei allerdings, dass die nahezu unüberschaubare Fülle an verfügbarer Literatur vielfach gerade nicht zu einem besseren Verständnis des dokumentierten Phänomens beiträgt. So beklagen Bogdandy et al., dass „instead of a precise, consistent or workable definition a multitude of lists and examples circulate in the political and legal discourse“ (Bogdandy et al. 2005, S. 582). Allein für eine Bezeichnung der Grundproblematik existiert eine Reihe an Termini. So tritt an die Seite des fragilen Staates etwa – ohne an dieser Stelle den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben – der ‚Failed State‘ (Fund for Peace 2005), der ‚Crisis State‘ (Putzel und di John 2012), das ‚Low Income Country under Stress‘ (World Bank 2003), der ‚anomische Staat‘ (Waldmann 2002) oder der ‚State at Risk‘ (Schneckener 2004). Darüber hinaus herrscht auch keine konzeptuelle Klarheit ob der Frage, ab wann ein Staat überhaupt unter diese Kategorie fällt (Woodward 2017, S. 18-20).

Als entsprechend heterogen präsentieren sich vor diesem Hintergrund die Lösungsansätze: Ein erster Strang postuliert eine ökonomische Liberalisierung und sieht marktwirtschaftliche Reformen als Prämisse für eine erfolgreiche Demokratisierung und Stabilisierung. Einen weniger ambitionierten Ansatz präferieren Anhänger des ‚Security First‘-Paradigmas, die die Etablierung eines staatlichen Gewaltmonopols priorisieren. Vertreter einer institutionalistischen Perspektive stellen hingegen Prozesse einer demokratischen Normsozialisation in den Vordergrund, während ein letzter Strang die Stärkung der Zivilgemeinschaft als wichtigstes Anliegen fokussiert (Ottaway und Mair 2004; Paris 2004; van Tongeren et al. 2005; Oneal und Russett 1999).

Diese Ansätze unterscheiden sich insbesondere mit Blick auf die Eingriffstiefe und den anvisierten Zeithorizont. Darüber hinaus sind auch große Binnendifferenzen innerhalb der Schulen zu identifizieren. Gleichwohl eint sie ein gemeinsamer Grundkonsens: Der „liberal capitalist state governed by the rule of law“ (Risse 2012b, S. 701) bildet ihre gedankliche Blaupause und Zielvorstellung zugleich. In diesem Sinne ist für ein Gros aller Ansätze festzuhalten, dass

⁶ Ein besonders prononciertes Beispiel hierfür stellt der amtierende afghanische Präsident Ashraf Ghani dar, der nach dem Abschluss seiner Promotion 1983 unter anderem in Berkeley Anthropologie lehrt, bevor er 1991 eine Stelle bei der Weltbank antritt. Im Rahmen dieser Position entwickelt er eine Strategie zum Umgang mit begrenzter Staatlichkeit. 2001 kehrt er wieder nach Afghanistan zurück und übernimmt das Amt des Finanzministers im ersten Kabinett Karzai, bevor er 2014 die Präsidentschaftswahlen für sich entscheidet (Encyclopaedia Britannica o.J.; Ghani und Lockhart 2009).

key goals of state-building include provision of security, establishment of the rule of law, effective delivery of basic goods and services through functional formal state institutions, and generation of political legitimacy for the (new) set of state institutions being built (Fritz und Menochal 2007, S. 13).

Zudem teilen sie die Grundannahme, dass aus dem Fehlen eines staatlichen Gewaltmonopols zwingend negative Folgen wie etwa politische Gewalt oder ausbleibende ökonomische Entwicklung resultieren (Rotberg 2004, S. 14). Gestaltungsmächtige nicht-staatliche Akteure werden in diesem Kontext entweder als potenzielle Spoiler wahrgenommen oder ihnen nur ein eingeschränktes Maß an konstruktivem Potenzial attestiert (Mazarr 2014, S. 113-115). So spricht etwa Fukuyama von

[...] a motley collection of transnational corporations, non-governmental organizations, international organizations, crime syndicates, terrorist groups, and so forth that may have some degree of power or some degree of legitimacy but seldom both at the same time (Fukuyama 2004, S. 163).

Graduell hat sich an dieser Perspektive jedoch Kritik formiert (Scheye 2010). Von Trotha problematisiert beispielsweise die Übertragbarkeit von Staatenbildungsprozessen auf einen nicht-westlichen Kontext, indem er betont, dass der europäische Nationalstaat über Jahrhunderte organisch gewachsen sei. Die Etablierung eines Gewaltmonopols, den Siegeszug der liberalen Demokratie sowie die Entstehung des Interventionsstaates charakterisiert er als kontingente Prozesse, die auch keinesfalls linear verlaufen seien (von Trotha 2009, S. 41). Vor diesem Hintergrund konstatiert er, dass

the idea of learning to do state-building and implementing it in a planned fashion is such a ludicrous notion that it ought to prompt serious concern over a political mainstream and an academic discipline which allows itself such surreal historical amnesia (von Trotha 2009, S. 41).

Schuppert wiederum beklagt einen „staatszentrierten Bias“ (Schuppert 2011a, S. 23) in der Forschung, der den Blick auf potenzielle Problemlösungsstrukturen abseits des Staates verstelle. Bilgin und Morton sprechen ebenfalls von einem „embedded statism in social science“ (Bilgin und Morton 2002, S. 57), während Burchardt und Peters einen „eurozentrischen Tunnelblick“ (Burchardt und Peters 2015, S. 7) identifizieren. Auf der Grundlage dieser Kritik entwickeln sich neue Perspektiven auf die Funktionslogik von politischen Ordnungsmodellen außerhalb des OECD-Raums.

Einen ersten Befund liefert Lund, der den postkolonialen Staat als Resultat eines ständig andauernden und oftmals konfliktgeprägten Aushandlungsprozesses sieht und festhält, dass „public authority – or ‘stateness’ – can wax and

vane“, sodass „state institutions are never definitively formed, but that a constant process of formation takes place“ (Lund 2006, S. 686). Eine lineare Entwicklung hin zu konsolidierter Staatlichkeit könne dabei nicht a priori identifiziert werden. Vielmehr etabliere sich dauerhaft ein komplexes Machtgefüge aus staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, das sich entlang von Politikfeldern und Territorialarenen ausdifferenziere (Lund 2006, S. 686-693). Dieser Prozess beeinflusse nicht zuletzt auch staatliche Institutionen, die als „twilight institutions“ (Lund 2006, S. 686) in einer Schattenzone zwischen privater und öffentlicher Sphäre operieren (Lund 2006, S. 686).

Eine vergleichbare Dynamik subsumiert Menkhaus unter dem Begriff des „mediated state“. In einem solchen politischen Gemeinwesen setze der nur äußerst begrenzt handlungsfähige Staat auf eine Partnerschaft mit lokalen Intermediären, um ein Minimum an öffentlichen Gütern bereitzustellen (Menkhaus 2006/2007, S. 74-93). Eine solche Konstellation sei, „intrinsically messy, contradictory, illiberal“ und zeichne sich durch „constantly renegotiated deals“ aus, aber stelle trotzdem „often the best of bad options for weak states“ (Menkhaus 2006/2007, S. 78) dar. Auch Hagmann und Péclard schließen sich dieser Charakterisierung des post-kolonialen Staates als Produkt von Aushandlungsprozessen an. Sie versuchen zudem greifbar zu machen, wie „ordinary people imagine and represent the state in their everyday life“ (Hagmann und Péclard 2010, S. 543), und welchen Einfluss diese Imagination auf die Struktur politischer Ordnungsmuster entfaltet (Hagmann und Péclard 2010, S. 544-547).

Ein weiteres Strukturmuster fokussieren Schlichte und Wilke, wenn sie konstatieren, dass der post-koloniale Staat in eine konzentrische soziale Welt eingebettet sei, in der persönliche Beziehungen und Reziprozitätsansprüche den politischen Raum strukturieren. Der Staat wird in diesem Kontext nicht als autonome Sphäre mit einer eigengesetzlichen Handlungslogik gedacht und Ansprüche an ihn werden nicht auf der Grundlage staatsbürgerlicher Rechte formuliert, sondern im Rahmen privater Loyalitätsbeziehungen zwischen Amtsträger und Bittsteller eingefordert (Schlichte und Wilke 2000, S. 360-363; Hyden 2013, S. 67). In diesem Szenario ist die Durchsetzungskraft des Staates schlussendlich auch äußerst begrenzt und er kann nur durch die Kooptation von Intermediären auf der lokalen Ebene ein Mindestmaß an Gestaltungsmacht ausüben (von Trotha 2000a, S. 271; Schlichte und Wilke 2000, 371-373).

Diesen Konzepten ist gemein, dass sie von einer Unfähigkeit des Leviathans, das staatliche Gewaltmonopol durchzusetzen – sei es nun aus einem Mangel an Kapazitäten oder der Stärke konkurrierender Ordnungsmächte –, ausgehen. Autoren wie Slater und Kim, Naseemullah oder Clunan und Trinkunas analysieren hingegen Konstellationen, bei denen der Staat in einem Akt des freiwilligen Selbstverzichts auf eine volle Ausübung seiner Souveränität verzichtet, weil er sich dadurch aus einem Kosten-Nutzen-Kalkül heraus Vorteile verspricht

(Naseemullah 2016, S. 15, 22; Slater und Kim 2015, S. 20, 26-27; Clunan und Trinkunas 2010a, S. 25).

Als besonders fruchtbar präsentieren sich auch die Überlegungen Boeges et al., die im Rahmen eines Forschungsprojekts des australischen Entwicklungshilfeministeriums die Funktionslogik von politischen Ordnungsmodellen in Ozeanien evaluieren. Dabei halten sie die Existenz dreier Idealtypen von Staatlichkeit fest. Erstens den so genannten *Weberian State*, in dem die Kollektivgütererbringung vollumfänglich durch die politischen Institutionen erfolgt, die gesamte Bevölkerung einem einheitlichen Rechtssystem unterworfen ist und ein über Partikularinteressen stehender Bürokratieapparat sowie eine moderne Volkswirtschaft existieren. Als Gegenmodell identifizieren sie zweitens eine politische Ordnung, die auf Brauchtum und Gewohnheitsrecht fußt und in der Verwandtschaftsbeziehungen die Grundlage sozialer Organisation bilden. Subsistenzökonomie und gemeinschaftliche Landnutzung bilden die Kernpfeiler des Wirtschaftssystems (Boege et al 2008b, S. 1, 9-10).

Die hybride politische Ordnung schließlich konstituiert den dritten Idealtyp und ist charakterisiert als

place[s] in which diverse and competing claims to power and logics of order and behavior co-exist, overlap and intertwine: the logic of the ‚formal‘ state, the logic of traditional ‚informal‘ societal order, and the logic of globalization and international civil society, as well as societal fragmentation in various forms (ethnic, tribal religious). Thus what we call ‚hybrid political orders‘ combine elements of the introduced Western model and elements stemming from local indigenous traditions of governance and politics (Clements et al 2007, S. 50).

Dieser Idealtyp ist folglich zwischen den dichotomen Polen von Tradition und Moderne, Informalität und Formalität, Marktwirtschaft und Subsistenz situiert und weist sowohl Charakteristika des ‚Weberian State‘ als auch des traditionell und gewohnheitsrechtlich begründeten Gemeinwesens auf. Er kann jedoch nicht allein als Nebeneinander verschiedener politischer Organisationsmodelle verstanden werden. Vielmehr entsteht durch wechselseitige Beeinflussung eine Form der Staatlichkeit *sui generis*, die durch eine Hybridisierung von Institutionen und Akteuren charakterisiert ist (Boege et al 2008a, S. 10).

Auf der institutionellen Ebene ist es zum einen die traditionelle Ordnung, die im Kontakt mit dem Nationalstaat und einer globalisierten Welt profunde Wandlungsprozesse durchläuft (Boege et al. 2008b, S. 13). So bilanzieren Boege et al., „custom is in some respects intrinsically conservative, it also has a strong dynamic and adaptive element. Custom is not static, but subject to change and can itself become a force for change” (Boege et al. 2008b, S. 12). Aber auch staatliche Institutionen verändern sich durch ihre Interaktion mit nicht-staatlichen Ordnungsmächten und adaptieren partiell Legitimationsmuster, Wertvorstellungen oder

Organisationsstrukturen, deren Wurzeln in der traditionellen Ordnung zu verorten sind (Clements et al. 2007, S. 49-50).

Dieser Einfluss entfaltet sich auch auf der Akteursebene. So argumentieren Boege et al., dass traditionelle Eliten Ressourcen und Einfluss generieren, indem sie auf lokaler Ebene als Agenten der Mediation zwischen dem Staat und ihren Konstituenten fungieren; ein Prozess, im Zuge dessen sich auch ihr Selbstverständnis und ihre soziale Rolle verändern. Gleichzeitig müssen sie jedoch ein äußerst sensibles Kräftefeld navigieren, da sich ihre Legitimität und Machtposition aus ihrer lokalen Verwurzelung speisen und eine zu enge Bindung an den Staat diese zu unterminieren droht (Boege et al. 2008a, S. 7-8). Staatliche Amtsträger wiederum sehen sich mit divergierenden Anreizsystemen konfrontiert, denn während sie im Lichte der Weberschen Tradition zu Unparteilichkeit und Gemeinwohlorientierung verpflichtet sind, wird in der traditionellen Sphäre eine Vorzugsbehandlung auf der Grundlage von Verwandtschaft oder sonstigen individuell verbindenden Motiven als moralisch richtig und oftmals sogar imperativ erachtet und verlangt (Boege et al. 2007a, S. 7).

Ein letztes Strukturmerkmal der hybriden politischen Ordnung bildet schließlich das breite Spektrum an Ordnungsmächten. An die Seite des Staates treten zum einen traditionelle Organisationsstrukturen auf der Ebene der Familie, des Dorfes oder der geteilten Religionszugehörigkeit. Präsentieren sich jedoch sowohl der Staat als auch die traditionellen Ordnungsmächte als schwach, so ermöglicht dies den Aufstieg neuer Machtspieler wie Warlords, Milizen sowie Gruppierungen organisierter Kriminalität, die oftmals zumindest noch eine partielle Restverwurzelung in traditionelle Strukturen aufweisen und jene zu instrumentalisieren vermögen (Clements et al. 2007, S. 50; Boege et al. 2008a, S. 9).

Bemerkenswert an diesem Ansatz ist, dass er keinesfalls a priori einer Ausprägungsform der Staatlichkeit den Vorzug gibt, sondern argumentiert, dass alle drei Idealtypen generell effektive Ordnungsfunktionen erfüllen können, aber auch für bestimmte Pathologieerscheinungen empfänglich sind (Boege 2008b, S. 9). Gleichwohl sieht er eine hybride Ordnung aufgrund der „challenge of connecting different kinds of governance systems“ (Boege 2008b, S. 8) doch als eine besondere Herausforderung an.

Für einen neutraleren Blick auf politische Organisationsformen, die vom Idealtypus westlicher Staatlichkeit abweichen, sprechen sich die Autoren des deutschen Sonderforschungsbereichs 700 ebenfalls aus. Sie prägen hierfür für den Terminus der ‚begrenzten Staatlichkeit‘ und definieren jene wie folgt:

Their domestic sovereignty is severely circumscribed. Areas of limited statehood concern those parts of a country in which central authorities [...] lack the ability to implement and enforce rules and decisions or in which the legitimate monopoly over the means of violence is lacking, at least temporary (Risse 2011, S. 4).

Diese Definition rekurriert auf mehrere Kernelemente des Konzepts. Zum einen wird deutlich, dass das nationalstaatliche Territorium in dieser begrifflichen Annäherung keinen absoluten Bezugspunkt mehr darstellt. Stattdessen wird eingebildet, dass sich der Grad an staatlicher Souveränität innerhalb eines politischen Gemeinwesens räumlich stark unterscheiden kann. Neben dieser geographischen Begrenzung staatlicher Souveränität führen die Autoren zudem eine sektorenspezifische, soziale und temporale Limitierung ein, die sich darauf bezieht, dass die Gestaltungsmacht des Leviathans je nach Politikfeld differiert oder während bestimmter Zeitphasen stark eingeschränkt ist, beziehungsweise spezifische soziale Gruppen sich der staatlichen Kontrolle langfristig zu entziehen vermögen (Risse 2011, S. 5).

Begrenzte Staatlichkeit wird von den Autoren zudem als persistentes Phänomen verstanden, mit dem in der historischen Rückschau die meisten politischen Gemeinwesen zu charakterisieren sind und das auch im 21. Jahrhundert noch zwei Drittel aller Staaten weltweit in unterschiedlicher Intensität tangiert (Risse 2008, S. 157; Conrad und Stange 2011, S. 40-50). Mit der eingeschränkten Gestaltungsmacht des Staates gehe jedoch nicht automatisch eine fehlende Kollektivgütererbringung einher, da auch nicht-staatliche Akteure entsprechende Ordnungsleistungen erbringen könnten. Für eine Erfassung dieser Leistungen operationalisieren die Autoren das Governance-Konzept, da jenes ermögliche „to conceive politics beyond the state“ (Börzel 2012, S. 5), indem der Akt des Regierens von der Regelstruktur des Staates entkoppelt werde (Draude 2012, S. 111-113). Neben einer hierarchischen Steuerung durch den Staat wird so die Perspektive für ‚governance without government‘, also eine Gütererbringung durch nicht-staatliche Akteure, eröffnet (Zürn 1998, S. 166-180; Risse 2011, S. 4; Börzel 2012, S. 7-11).

Die grundlegende Funktionslogik einer solchen nicht-staatlichen Gütererbringung skizzieren Börzel in *Governance with/out Government: Flawed Promises or Flawed Premises* (2010) sowie Draude in *Wer regiert Wie? Für eine äquivalenzfunktionalistische Beobachtung von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit* (2007). Den Begriff der weichen Steuerung operationalisiert Göhler (2007, 2009), während la Rosa und Gädecke (2009), Arndt und Richter (2009), Cohen und Langenhan (2009) sowie Risse (2000) spezifische Ausprägungsformen herausarbeiten. Die Rolle vertrauensbasierter Netzwerke evaluieren schlussendlich Kode (2013), Tilly (2005), Putnam (1992) und Ostrom (2003, 2007, 2008). Eine kritische Evaluation, inwieweit Staaten in Räumen begrenzter Staatlichkeit der Rekurs auf eine Steuerung durch Vertrauensnetzwerke offensteht, liefern Börzel und Risse (2015).

Schlussendlich existieren auch einzelne Studien, die evaluieren, ob und unter welchen Bedingungen in einem Politikfeld eine Gütererbringung jenseits des Nationalstaates möglich sei. Für den Sicherheitssektor sind insbesondere die