2. Staatlichkeit, Governance und Transformation im entwicklungspolitischen Kontext

2.1 Staatlichkeit und Transformation

Einem Staat können bereits aus theoretisch-konzeptioneller Sicht essentielle Kompetenzen zugeschrieben werden, die die Ordnungsfunktion der inzwischen globalisierten Staatengemeinschaft in zweierlei Hinsicht tangieren: Demnach obliegt es dem einzelnen Nationalstaat einerseits die öffentliche Ordnung inmitten der eigenen Territorialgrenzen aufrecht zu erhalten andererseits ist er auch selbst Teil des internationalen Staatensystems und jenem gegenüber in der Pflicht, zusätzlich für die Einhaltung der globalen Ordnung Sorge zu tragen. Beiden Ansprüchen können allerdings Staaten nicht gerecht werden, die bereits die Trias des Staatsversagens/ -verfalls/ -zerfalls (also Formen *fragiler Staatlichkeit*) aufweisen (Schneckener 2007a: 98; Schneckener 2007b: 8; kursiv im Original). Fragile Staatlichkeit hindert einen Staat nämlich daran „seinen" Bürgern ein Mindestmaß an Leistungen in gesellschaftlichen Kernbereichen zur Verfügung zu stellen und ist damit – insbesondere in den Ländern der südlichen Halbkugel – wesentliches Erschwernis entwicklungspolitischer Maßnahmen (Jackson/Rosberg 1982; Jakobeit/Tetzlaff 2004; Schneckener 2004/2005; Debiel/Lambach/Reinhardt 2007: 7f; Brock 2018: 45).

Derweil wird die desolate Institutionenökonomie vieler Entwicklungsländer nicht bloß mit negativen Externalitäten sozioökonomischer Ausprägung in Verbindung gebracht, sondern gilt auf den nationalen sowie internationalen Bühnen ebenso als Schlüsselelement sicherheitspolitischer Strategien. Angesichts in den vergangenen 20 Jahren gestiegener Fallzahlen transnationaler (islamisch-motivierter) Terrorakte und einer Zunahme länderübergreifender Kriminalität erscheinen Gefährdungen all gegenwärtig. Die Beispiele hierfür reichen – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – bereits vom russischen Nordossetien an der Grenze zu Georgien (Beslan), Mumbai (Taj Mahal Palace) über das Grenzgebiet zwischen Brasilien und Paraguay (Ciudad del Este) bis nach Kerneuropa.

Gleichwohl wird in Abgrenzung zu den damit angedeuteten Fällen dysfunktionaler Staatlichkeit theoretisch-konzeptionell und empirisch von der (Ko)Existenz hochgradig stabiler Staaten ausgegangen. Solche werden den Erfordernissen der öffentlichen Ordnung (territorial) einerseits und der globalen Ordnung (exterritorial) andererseits in hinreichendem Maße gerecht.

Als Historische Blaupause für die Untersuchung des Staates soll auch hier an den frühneuzeitlichen (Territorial)Staat europäischer Herkunft angeknüpft werden. Dieser konstituiert sich schließlich durch seinen auf dem *„Staatsgebiet"* alleinigen Anspruch auf die „Zentralgewalt", welche er mithilfe eines politisch-administrativen Systems für ein spezifisches *„Staatsvolk"* ausübt und kontrolliert (Schneckener 2007a: 104f; kursiv im Original; Waldhoff 2011: 61 ff). Mit dem Auftreten eigener Repräsentanten auf den internationalen und transnationalen Bühnen, ergo der Anerkennung seiner Souveränität durch internationale Organisationen (IO) und (weitere) souveräne Staaten, genügt er zudem wesentlichen diplomatischen und völkerrechtlichen Ansprüchen. Den souveränen Staat kennzeichnet demnach außerdem die – zumindest theoretisch – uneingeschränkte Fähigkeit, sein Stimmrecht in globalen Organisationen und Netzwerken auszuüben (Lehmkuhl/Risse 2007: 3 ff).

Im Vergleich zu jenen „staatlichen Mindestkriterien" werden an OECD-Staatlichkeit allerdings weitaus höhere Ansprüche gestellt. Dennoch gilt der sogenannte *OECD-Standard* bei empirischen Analysen der Staatlichkeit in Transformations- und Entwicklungsländern als geeigneter Vergleichsmaßstab. Dies auch, da dem Modell zugrunde liegende Merkmale in den Ländern Europas und der restlichen, „westlichen" Welt seit mehr als 70 Jahren mit ökonomischer Prosperität und hohen Werten menschlicher Entwicklung einhergehen. Ferner ordnet der OECD-Standard der Zentralgewalt (und dem politisch-administrativen System) in der Durchsetzung des Gewaltmonopols weitgehendere Strukturen bei, die mit Blick auf Entwicklungsregionen, in denen Staatlichkeit flächendeckend dysfunktional vorliegt, zu institutionalisieren sind.

Zu jenen institutionellen Erfordernissen der OECD-Staatlichkeit zählen demnach ein „demokratischer Verfassungsstaat", „Rechtsstaat", „Verwaltungsstaat", „Wohlfahrtsstaat" und eine dreigliedrige Gewaltenteilung, wie sie schon dem frühen Staatstheoretiker und politischen Philosophen Charles-Louis de Montesquieu vorschwebte (Schneckener 2007: 102; Lehmkuhl/Risse 2007: 6). OECD-Staatlichkeit zeichnet sich zudem dadurch aus, dass sie der Regierung eine mehrstufige administrative Verwaltung an die Seite stellt, durch die der Staat mitsamt „seinem" Volk repräsentiert wird und nunmehr als ein Akteur auftritt. Dieser Akteur verfolgt die Zielsetzung für das Gemeinwohl (bonum commune) Sorge zu tragen, wofür er ein Konglomerat öffentlicher Aufgaben, das etwa die Vorhaltung und Distribution essentieller Ressourcen und Dienstleistungen umfasst, übernimmt (Bayer/Johais/Lambach 2016: 2 ff). Dahingehendes staatliches Benehmen schließt die Übertragung hoheitlicher Aufgaben – beispielsweise an nichtstaatliche Akteure – aber kei-

nesfalls aus. Vielmehr lässt sie diese zweckmäßig erscheinen, sofern ein Staat in seiner Institutionenökonomie (noch) nicht über die hierfür notwendige Performanz verfügt. Ein moderner Territorialstaat gilt demzufolge nicht als Voraussetzung für politisches Gemeinwesen oder zivilgesellschaftliche Organisation, dafür als derjenige Akteur, der beides mehr oder weniger effizient gewähren oder eben nicht gewähren lässt.

Allein stabilen politischen Institutionen wird somit nachgesagt, kontrollieren zu können, ob und wenn ja, inwiefern und v.a. welche zivilgesellschaftlichen Akteure in politische Entscheidungsprozesse sowie in das Verwaltungshandeln einzubeziehen sind. Politische Institutionen (hierzu gehören z. B. Parlamente und zweite Kammern) erscheinen dabei umso stabiler, je mehr Staatsbürger diese und deren „Schaffen" als legitim erachten (Legitimationsbasis des Regierungshandelns) (Schneckener 2007a: 101).

Bei der empirischen Analyse staatlicher Leistungsfähigkeit lassen sich Ulrich Schneckener zufolge drei Staatsfunktionen sinnvoll unterscheiden. Hierzu gehören, wie bereits erwähnt die „Sicherheitsfunktion[]", „Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion", sowie „Wohlfahrts[staats]funktion" (Schneckener 2007a: 106f). Je nachdem, wie gut ein Staat dazu in der Lage ist, die diesen zugrunde liegenden Aufgaben zu erfüllen, umso höhere Grade einer menschlichen Entwicklung sind dort letztendlich (dauerhaft) zu erreichen (Betz 2007: 749 ff; Betz 2015: 23 ff; Lauth 2006: 15 ff). In diesem Analyse-Konzept von Staatlichkeit wird Schneckener zufolge zum einen das Vorliegen des Gewaltmonopols bei der Zentralgewalt vorausgesetzt zum anderen bleiben Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Staatsfunktionen einer späteren Evaluation der Staatsstabilität zugänglich. In diesem Sinne setzt selbst eine holistische Erreichung aller zwischen den Entwicklungspartnern vereinbarten Transformations- (und analog -entwicklungsziele) voraus, dass beim (späteren) Versagen des Staates in einer Dimension eine Wiederherstellung aller drei Staatsfunktionen zu erfolgen hat. Wird in der Analyse darüber hinaus zwischen „Staatsstabilität" und „Regimestabilität" theoretisch scharf abgegrenzt, kann dies insbesondere einer Antizipation potentieller Veränderungen in der Regierungsführung, etwa infolge eines *Regime changes,* dienen. Schließlich ist es weiterhin denkbar, dass eine durch Eliten und große Teile des Volkes vorgenommene Absetzung der Staatsregierung zur Veränderung von Policy- und/oder gar Entwicklungsergebnissen beiträgt und sich die politischen Institutionen (wieder) stabilisieren. Allein Institutionen sind also – wird neoklassischen Ansätzen nachgegangen – für die Regierungsführung ausschlaggebend (Schneckener 2007a: 103f; kursiv im Original; Nuscheler 2009: 8; 42).

Folglich stellen sich Autokratien, deren Regierungen nicht selten Militärjunten ausbilden, später als fragile Staaten heraus, da sie entweder schwerwiegende Funktionsstörungen beim politischen System oder in der Erfüllung der Funktion des Wohlfahrtsstaats aufweisen und dem bonum commune schwerlich nachzukommen vermögen. Legt man die hier bereits zitierten BTI-Regionalberichte zugrunde, sind zu dieser System- Kategorie im Jahr 2020 beispielsweise Ägypten, Nordkorea, Myanmar, Pakistan zu zählen. Auch dortige Staatlichkeit orientiert sich geradezu typisch entlang der bereits beschrieben Trias fragiler Staatlichkeit. Dieser Trias liegt stets ein dynamischer – wenngleich nicht unumkehrbarer – Prozess der (De)Institutionalisierung zugrunde (Schneckener 2007a: 107f). Letztere Phänomene lassen sich auch unter Berücksichtigung neo-institutionalistischer Ansätze nachvollziehen, insofern bei diesen davon ausgegangen wird, dass sich bestimmte Faktoren auf Strukturen „abweichungsdämpfend" bzw. „abweichungsverstärkend" auswirken können. Selbiges gilt nennenswerter Weise in Bezug auf die im Weiteren beschriebenen drei Kernfunktionen des Staates.

2.2 Drei Kernfunktionen von Staatlichkeit

In diesem Kapitel werden, dem OECD-Standard entsprechend, idealtypische Grundzüge der drei staatlichen Kernfunktionen Sicherheit, Legitimität/Rechtsstaat, Wohlfahrtsstaat herausgearbeitet und einer empirischen Evaluation von Staatlichkeit zugänglich gemacht. Im Sinne der bestmöglichen Vermeidung von Tautologien sowie einer Betrachtung von Wechselwirkungen zwischen den drei Funktionsbereichen, wird hier zunächst anstatt von einer sequenziellen, von einer kumulativen Wirkungsweise der einzelnen Dimensionen ausgegangen. Letztendlich muss die empirische Evaluation eines Funktionsbereichs stets im Kontext der beiden anderen erfolgen. Somit ergeben auch nur alle drei Staatsfunktionen das Gesamtbild vom Grad der Staatsstabilität und Staatlichkeit im Allgemeinen.

2.2.1 Sicherheitsfunktion (a)

Das Gewaltmonopol des Staates spiegelt sich offenkundig in seiner Fähigkeit wider, auf dem eigenen Territorium für die physische Unversehrtheit der Bevölkerung nach innen und außen Sorge tragen zu können. Zudem dient es der administrativen Verwaltung bei der Organisation und Distribution von

staatlichen bzw. privaten Ressourcen. Beides zu gewährleisten, ist Aufgabe von Sicherheitsbehörden. Diese setzen sich wiederum meist aus (gesamt)staatlich organisierten Polizei- und/oder Militärapparaten zusammen und ziehen in bestimmten Fällen Spezialeinheiten hinzu, sofern es ihnen um eine effiziente (also möglichst zügige und unblutige) Befriedung von Konfliktherden im In- und/oder Ausland geht. Die Kernaufgabe der Sicherheitsbehörden ist demnach sowohl die Entwaffnung illegitimer Gewaltakteure als auch eine proaktive Bekämpfung der Ausbreitung staatgefährdender Zonen (No go-Areale). Das Gewaltmonopol soll v.a. dem körperlichen und seelischen Schutz von Menschen bzw. deren Eigentum dienen. Ein Missbrauch der zu solchen Zwecken zur Verfügung gestellten Mittel ist schon von Amts wegen zu unterbinden und bedarf regelmäßig der strafrechtlichen Verfolgung. Auf die Verhältnismäßigkeit der Mittel ist allerdings stets ein besonderes Augenmerk zu legen (Schneckener 2007a: 104f). Konkrete institutionelle Defizite in dieser staatlichen Kernfunktion lassen sich etwa mithilfe der hier bereits erwähnten (aktuellen) BTI-Länder- bzw. Regionalberichte feststellen. In dahingehenden Analysen bieten sich also folgende Indikatoren an:

Beim Indikator *„Grad an Kontrolle über das gesamte Staatsgebiet"* gilt es festzustellen, inwiefern der betreffende Staat dazu in der Lage ist das Gewaltmonopol auf seinem gesamten Territorium auszuüben und es im Sinne der Distribution staatlicher Ressourcen und Dienstleistungen effizient durchzusetzen (Schneckener 2007a: 105; kursiv). Zur Aufrechterhaltung der staatlichen Kontrolle ist ebenfalls der Einsatz bewaffneter Sicherheitsbehörden als legitim anzusehen.

Der *„Grad an Kontrolle der Außengrenzen"* gibt zudem Auskunft darüber, wie erfolgreich ein Staat darin ist illegale Grenzübertritte zu unterbinden und flüchtige Straf- und Gewalttäter noch im Inland abzufangen bzw. mithilfe von lokalen Polizei-/Militäreinheiten unter Kontrolle zu halten (Schneckener 2007a: 105; Schneckener 2007b: 16; Debiel 2005: 15).

Als weiterer Indikator der Leistungsfähigkeit in dieser Kernfunktion sind außerdem *„anhaltende oder wiederkehrende gewalttätige Konflikte"* zu antizipieren (Schneckener 2007a: ebenda). Hierunter werden insbesondere Bemühungen von Separatisten subsumiert mit Waffengewalt „Staatlichkeit im Staat" herbeizuführen. Derartige Ereignisse können gewissermaßen auch Aufschluss darüber geben, inwiefern es den Sicherheitsbehörden gelingt dauerhaft Gebietsverluste zu verhindern und friedliche, legale Lösungen bei der Vermeidung etwaiger Gebietskonflikte zu finden. Ein „Staat im Staate", der allein einer Durchsetzung privater Interessen dienen soll, kann aus Sicht dieses Konzepts von Staatlichkeit denkbar nicht geduldet werden. Vielmehr ist *Pa-*

rastaatlichkeit als Zeichen von Staatsversagen einzuordnen. Wie weiter oben bereits angedeutet, haben sich *No Go-Areale* schon als Unterschlupf (Schwer)Krimineller Gruppierungen vor der Justiz und als Keimzelle weiterer Kriminalität (etwa der Proliferation und des multinationalen Terrors) erwiesen (Schneckener 2007a: 105; Betz 2007: 741).

Die *„Zahl und politische Relevanz nichtstaatlicher Gewaltakteure"* eignen sich für eine Einschätzung wie viele und welche Akteure eine evidente politische Gefahr für den Staat darstellen; ob es z. B. politische Extremisten oder Terroristen im Land gibt, welche die (physische) Sicherheit von Bürgern oder etwaiger (Partizipations-)Prozesse gefährden (Schneckener 2007a: 105). Mithilfe des Indikators *„Zustand des staatlichen Sicherheitsapparats"* wird noch dazu besser nachvollziehbar, welche Ressourcen den lokalen Sicherheitskräften für die Wahrung ihrer Aufgaben der Sicherung und Befriedung zur Verfügung stehen und wie effizient diese Mittel eingesetzt werden (Schneckener 2007a: ebenda). Darüber hinaus ist bei letzterem Indikator ebenso auf die persönliche Ausbildung und Durchsetzungsbefähigung staatlicher oder an dieser Stelle beauftragter nichtstaatlicher Sicherheitskräfte zu achten. Dies, damit geklärt werden kann, ob und wenn ja, inwieweit einzelne Organisationseinheiten (OE) persönlich die Ruhe und Ordnung im Land wiederherzustellen vermögen.

Eine Übermacht an Polizei- und Militäreinheiten sowie ein Arsenal an ausgeklügelten Waffen in der „Hand des Staates", sind schlussendlich noch kein Indiz für die weitgehende Bereitschaft zur friedlichen und auf Dauer ausgerichteten Konfliktlösung. Vielmehr mögen des Weiteren die Fähigkeit zur Deeskalation gefährlicher Situationen und zudem regelmäßige Auswahl geeigneter Mittel hierfür entscheidend sein (Schneckener 2007a: 105; Betz 2007: 744).

Mithilfe von Daten zur *„Höhe und Entwicklung der Kriminalitätsraten"* wird darüber hinaus eine Ermittlung und Evaluation der Effizienz von Sicherheitsbehörden, etwa bei der Kriminalitätsbekämpfung, gewährleistet (Schneckener 2007a: 106). In diesem Zusammenhang sollten insbesondere *zielkritische Veränderungen* bei der Sicherheitslage in das Zentrum der Analyse treten, insofern hier zu beobachtende Anomalien dem Staat stets problemadäquate Handlungsweisen abverlangen. Etwa sprunghaft ansteigende Kriminalitätsraten deuten auf eine zunehmende Überforderung des Sicherheitsapparats hin. Logischerweise gefährdet letztere Überbeanspruchung staatlicher Institutionen auch Kautelen der Transformation und Entwicklung.

Mit dem Grad *„der Bedrohung, die von staatlichen Organen für die physische Sicherheit der Bürger ausgeht"*, sollen – dem Schwerpunkt nach – Vergehen und

Verbrechen, die von den Sicherheitsbehörden im Dienste begangen werden, Berücksichtigung finden (Schneckener 2007a: 106).
Hierzu zählen jedenfalls Maßnahmen der Folter, Massaker, Hinrichtungen sowie eine Deportation bestimmter Bevölkerungsgruppen – also Menschenrechtsverletzungen im Allgemeinen. Solche Straftaten im Amt sind nicht allein deutliche Anzeichen für ungeeignete Sicherheitsbehörden bzw. deren -akteure, noch dazu dürften sie auf schwerwiegende Defizite in deren Methodik zur Konfliktdeeskalation hindeuten. Mit der Maßgabe, Menschenrechtsverletzungen zu unterbinden und insbesondere oben ausgeführte Verbrechen hart zu bestrafen, setzen sich staatliche Institutionen noch am wenigsten dem Volkszorn aus. Sicherheitsbehörden bzw. -agenturen, die das Vertrauen und Verständnis der lokalen Bevölkerung nachweislich besitzen, stehen demnach im Einklang mit den hier als essentiell beschriebenen Sicherheitsaspekten (Schneckener 2007a: 106f).

2.2.2 Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion (b)

Der Steuerungsbereich der Legitimität und des Rechtsstaates beinhaltet im Allgemeinen die im Staat angewandten Verfahren zur politischen Partizipation in den wesentlichen Entscheidungsstrukturen. Hierbei geht es demnach um die Input-Legitimität, über die die lokalen politischen Institutionen, darin befindliche Mandatsträger sowie auch der Rechtsstaat und seine Vollzugskräfte in der administrativen Verwaltung und im Justizwesen jeweils verfügen. Mit der emergenten Legitimität staatlicher Institutionen korrespondieren außerdem die politische Ordnung und der lokale Regimetyp (Schneckener 2007a: 105). Jene System-Typologien können von Staat zu Staat mehr oder weniger stark variieren. Ein politisches System kann – etwa den Maßgaben aktueller BTI-Regional- und Länderberichte entsprechend – die folgenden Ausprägungen annehmen: „[H]arte Autokratie“, *„gemäßigte Autokratie“*, *„stark defekte Demokratie“*, *„defekte Demokratie“* oder *„sich konsolidierende Demokratie“* (exemplarisch Croissant 2016: 5; Schmidt 2016: 4; Thiery 2016: 4; Völkel 2020: 5). Für die Bewertung der Staatlichkeit und etwaiger institutioneller Defizite in dieser staatlichen Kernfunktion lassen sich demzufolge mithilfe der BTI-Länderberichte auch folgende Indikatoren untersuchen: *„Umfang politischer Freiheiten“*, worunter regelmäßig Aspekte der Meinungs-, Versammlungs-, Presse- und Reisefreiheit subsumiert werden (Schneckener 2007a: 106). Zudem die *„Gewährung politischer Partizipationsrechte“*, welche das aktive sowie *passive* Wahlrecht bei mehr oder weniger *unmittelbaren* Wahlen beinhaltet