



## Marianne Beisheim/Gunnar Folke Schuppert (Hg.): Staatszerfall und Governance. Baden-Baden: Nomos 2007.

Seit den neunziger Jahren wird in der Politikwissenschaft die Debatte um „Staatszerfall“ oder *failing states* intensiv geführt. Durch seine sicherheitspolitische Bedeutung kann sich das Thema auch außerhalb der Universitäten eines beträchtlichen Interesses erfreuen und spielt für die außenpolitischen Überlegungen der Bundesregierung eine wichtige Rolle. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der umfangreichen Förderung des Sonderforschungsbereichs (SFB) „Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit“ an der FU Berlin. Im Herbst 2005 fand eine Konferenz zum Thema Staatszerfall und Governance statt, die sich als Auftaktveranstaltung zu diesem SFB verstand. Die von Marianne Beisheim und Gunnar Folke Schuppert zusammen gestellten Aufsätze basieren überwiegend auf den Beiträgen für diese Konferenz.

Die Herausgeber des Sammelbands stellten die Frage, welchen Beitrag die Übertragung des Governance-Ansatzes auf die Analyse von „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ (RBS) leisten kann. Dem Selbstverständnis eines Impulsgebers für ein größeres Forschungsprojekt entsprechend beschränkt sich der vorliegende Band vor allem auf theoretische Fragestellungen zur Thematik und verzichtet weitgehend auf Fallstudien oder empirische Überprüfungen. Das Buch gliedert sich in fünf Teile, wobei die Unterteilung der insgesamt 17 Beiträge in „Befunde“, „Konzepte“ und „Öffentliche Gewalt und öffentliche Güter“ nur bedingt nachvollziehbar ist. Lediglich der letzte Teil, „Partners in Governance“, setzt sich vom Rest des Buches ab, da hier Beiträge von Personen außerhalb der akademischen Welt dominieren. Unter den Autoren des Sammelbands finden sich eine Reihe etablierter Forscher wie Thomas Risse, Ursula Lehmkuhl und Herfried Münkler. Die internationale Perspektive kommt mit lediglich drei, ausschließlich amerikanischen Beiträgen leider etwas kurz; dafür finden sich unter diesen Autoren große Namen wie Stephen Krasner und Paul Collier.

Trotz des beträchtlichen Zeitraums zwischen der Konferenz und der Veröffentlichung hinterlässt der Sammelband den Eindruck, mit wenig Sorgfalt ediert worden zu sein. Es gibt weder ein einführendes Kapitel, welches die Problemstellung und die einzelnen Autoren vorstellen würde, noch gibt es einen Epilog, der theoretische Schlussfolgerungen ziehen würde. Darüber hinaus sind viele Querverweise innerhalb der Fußnoten fehlerhaft. Auf Angaben zu den Autoren wurde ebenfalls verzichtet.

Inhaltlich legen die Beiträge ein besonderes Augenmerk auf die Begrifflichkeiten „Governance“ und „Staatszerfall“, über deren Bedeutung, soviel sei bereits vorweggenommen, grundlegende Differenzen bestehen. Die Herangehensweisen der Autoren reflektieren den Ansatz des SFB. So wird in den meisten Beiträgen die Staatszerfall-Debatte um die Governance-Perspektive erweitert und nicht die Governance-Debatte um das Phänomen erodierender Staatlichkeit.

In seinem Auftaktartikel möchte *Zürcher* Staatlichkeit an vier spezifischen Outputs wie Sicherheit oder der Bereitstellung öffentlicher materieller Güter gemessen wissen, die in unterschiedlicher Kombination erbracht werden können. Ein *failed state* weise durchaus stabile soziale Interaktionsmuster auf, bei diesen ginge das strategische Handeln der lokalen Eliten aber zu Lasten der lokalen Bevölkerung. Um der unterversorgten Bevölkerung zu helfen, seien Internationale Organisationen und große NGOs verpflichtet, als externe *state builder* zu agieren.

Bei seinem Versuch einer zeitgemäßen Konzeptionalisierung des Staates legt *Rüb* hingegen Wert auf die Unterscheidung von staatlicher Effektivität und demokratischer Legi-

timität. Anders als der Kontinuumsansatz von Zürcher und anderen kann er somit auch Phänomene starker, aber illegitimer Staaten wie Belarus erfassen. Anschließend identifiziert er verschiedene Variablen, die für den Erfolg von *state building*-Bemühungen ausschlaggebend seien.

Ein ähnliches Interesse verfolgt *Rotberg*, der Charakteristika von und Indikatoren für Staatszerfall diskutiert. Leider ist sein Beitrag wortgleich mit der Einführung zu seinem eigenen, bereits 2004 erschienenen Sammelband zum gleichen Thema.<sup>1</sup> Für den Leser ist es irritierend, in einem Sammelband die übliche einführende Kapitelübersicht für ein anderes Werk zu lesen.

*Schneckeners* Ansatz ist stark an der Politikberatung ausgerichtet. Er plädiert bei der Intervention durch externe Akteure für eine Bevorzugung des kurzfristig umzusetzenden *state building* gegenüber dem langfristigen *nation building*. Um dieses erreichen zu können, müssten sowohl der Willen als auch die Fähigkeiten lokaler Akteure gezielt beeinflusst werden.

*Puhle* führt das von ihm und Merkel entwickelte Konzept der „eingebetteten Demokratie“ in die Debatte ein und prüft, welche Konsequenzen die Abwesenheit der verschiedenen Demokratiebedingungen hat. Dabei vertritt er die Position, dass defekte Demokratie und defekte Staatlichkeit analytisch nicht vermengt werden dürften. Unzureichende Staatlichkeit sei dabei aus der Perspektive der lokalen Bevölkerung der schwerwiegendere Defekt.

Der gemeinsame Artikel von *Risse* und *Lehmkuhl* ist stärker auf die Konzeptspezifikation von Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit ausgerichtet. Sie wollen die Literatur zum Staatszerfall und den „neuen Formen des Regierens“ zusammenführen und fordern, den Staatlichkeitsbegriff auf das reine Gewaltmonopol zu beschränken, da erst ein solches Verständnis Raum ließe für die Analyse des Potentials von Governance in RBS.

Der Beitrag von *Krasner* konzentriert sich auf die Folgen des Staatszerfalls. Er plädiert für eine Reform des Völkerrechts, die es anderen Staaten und Internationalen Organisationen erleichtern solle, die exekutiven Funktionen schwacher Staaten zu übernehmen. Das gegenwärtige, strikte Verständnis der staatlichen Souveränität, so die These, sei ein Überbleibsel der vorherigen historischen Epoche und müsse überwunden werden.

Eine völkerrechtliche Perspektive auf RBS steht auch im Mittelpunkt des Beitrags von *Nolte*, der die Debatte mit juristischen Grundlagen unterfüttert und somit das allgemeine Verständnis der Thematik erleichtert. Er unterstreicht, dass das staatliche Selbstbestimmungsrecht besteht – unabhängig davon, ob es „by ballot or by bullet“ ausgeübt wird. Gleichzeitig konstatiert er aber einen Trend zur Materialisierung des Völkerrechts, welches eben diese Souveränität zunehmend an Bedingungen knüpfen möchte. Nolte erweist sich als Befürworter dieses Prozesses, nimmt aber im Vergleich zu Krasner eine moderate Position ein.

*Schuppert* nähert sich dem Thema ebenfalls aus juristischer Perspektive. Er identifiziert sieben Rechtsstaatsdiskurse und prüft deren möglichen Beitrag für die Analyse fragiler Staatlichkeit.

Der Beitrag von *Chauvet* und *Collier* ist pragmatisch orientiert und fragt nach den Hürden, die das Aufbrechen der Staatszerfallsdynamik, d. h. den *turn-around*, verhindern. Wie Zürcher vertreten sie eine gemäßigt voluntaristische Position, die den politischen Willen der lokalen Eliten als Haupthindernis identifiziert. Daneben arbeiten sie weitere kleinere Hürden heraus, die abhängig von der jeweiligen Phase (Konsolidierung, Reformformulierung usw.) dem notwendigen *turn-around* im Weg stehen. Eine Interventions-

1 Rotberg, Robert I. (Hg.) (2004) *When States Fail. Causes and Consequences*. Princeton

strategie der Geberländer müsse eine solche phasenorientierte Analyse im Blick haben, um Erfolg haben zu können.

*Chojnacki* plädiert in seinem Aufsatz für eine bessere theoretische Verknüpfung des Staatszerfallsdiskurses mit dem Sicherheitsdiskurs. Er kritisiert, dass die Sicherheitsdebatte immer noch zu staatszentriert sei, um die politischen Dynamiken in RBS erfassen zu können und sieht es geboten, die Tür zu einem konsequent post-staatlichen Sicherheitsdiskurs aufzustoßen.

Einen ganz anderen Zugang wählt *Münkler*, der sich für die Governance-Leistung von Weltreichen interessiert. Dabei versteht er anders als die übrigen Autoren Governance nicht als Modus, sondern als Output von Herrschaft. Sein Beitrag kann daher nur bedingt mit der restlichen Debatte in Beziehung gesetzt werden.

Die abschließenden fünf Beiträge unter der gemeinsamen Überschrift „Partners in Governance“ dienen der empirischen Illustrierung und Abrundung des Sammelbands und wurden von Praktikern aus Wirtschaft, Diplomatie und der NGO-Szene erstellt.

Die Zusammenschau zeigt, dass in den Aufsätzen ein breites Problemspektrum aus verschiedenen Perspektiven diskutiert wird und die konkrete Frage nach Governance in RBS nicht in allen Beiträgen im Mittelpunkt steht. Leider wird der Leser mit der Aufgabe allein gelassen, die verschiedenen Beiträge miteinander in Beziehung zu setzen. Gerade die nur selten verknüpften Problemstellungen lassen ein ordnendes und synthetisierendes Kapitel vermissen. Ein solches Kapitel hätte mehrere Aspekte aufgreifen müssen: Zum einen lassen sich bei der Bewertung der Stärke von Staatlichkeit zwei Schulen unterscheiden. Der eindimensionale Ansatz (u.a. Schneekener, Zürcher, Rotberg) versteht Länder mit illegitimen Regimen prinzipiell als fragile Staaten, da Repression als Ausdruck von Schwäche zu werten sei. Der zweidimensionale Ansatz (u.a. Rüb, Puhle, Risse/Lehmkuhl) hingegen ordnet Legitimität und die Effektivität von Staatlichkeit zwei unterschiedlichen Dimensionen zu und ermöglicht die Analyse von Staaten, bei denen die jeweilige Regierung zwar über die Herrschaft im Sinne Webers verfügt, aber nur wenig Legitimität aufweisen kann. In der Gesamtschau erweist sich der zweidimensionale Ansatz als überlegen und sollte weiteren theoretischen Beiträgen als Grundlage dienen. Zum anderen wird deutlich, dass sich zwar basierend auf dem Konzept von Mayntz eine dominante Interpretation von Governance herausbildet, aber im Sinne einer kumulierenden Forschung zu Governance in RBS mehr Verständigung über dieses Konzept notwendig wäre. Das fehlende Schlusskapitel hätte auch auf ein handwerkliches Problem in mehreren Aufsätzen hinweisen müssen. Vielen Autoren unterscheiden bei der Konzeptspezifikation des Staates nicht zwischen Nominaldefinitionen, normativen Forderungen und falsifizierbaren Beschreibungen. Häufig mischen sich die normativen Erwartungen und die Beschreibung wiederkehrender Muster der Praxis eines Staates mit dem Versuch, per Nominaldefinition festzulegen, was „Staatlichkeit“ überhaupt sein soll. Wenn der von mehreren Autoren herangezogene Verfassungsrechtler Grimm „den Staat“ analysiert, argumentiert er dabei aber aus einer staatsrechtlichen Perspektive und beschreibt die Verfassungsgrundlagen der BRD. Sein Staat ist damit klar definiert und muss eindeutigen, positiv gesetzten normativen Ansprüchen entsprechen. Diese Definition und diese Ansprüche können aber nicht unreflektiert als Grundlage der Konzipierung von RBS dienen. Durch diese Vermischung der analytischen Ebenen werden viele Beiträge konzeptionell unscharf.

Schließlich müsste eine Konklusion des Sammelbands verdeutlichen, dass dieses Buch als Ganzes ein Plädoyer für eine Konditionierung der klassischen staatlichen Souveränität darstellt. Governance durch externe Akteure, so die dominante Perspektive, ist das notwendige und geeignete Instrument für – ja, für wen eigentlich? – um Ordnung in jenen Gebieten zu stiften, in denen der eigentliche Staat keine effektive Herrschaft ausübt. Damit verabschiedet sich die im Buch eingenommene Blickrichtung explizit vom bisherigen Paradigma, welches die Konsolidierung des Zentralstaats und des effektiven Gewaltmonopols als wichtigstes Ziel einer ordnungsstiftenden Intervention verstand. Der Fetisch des Leviathans wird ersetzt durch die diffuse Vorstellung eines nichthierarchischen

Konglomerats lokaler und internationaler staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, welche die öffentlichen Güter auf dem Territorium kollabierender Staaten bereitstellen. Wer diese Akteure sind, wie und ob sie sich koordinieren und wie sie jenseits des Gesellschaftsvertrags die Motivation und die Ressourcen für eine solche Aufgabe aufbringen, bleibt leider weitgehend ungeklärt.

Zweifellos gelingt dem Sammelband ein Problemaufriss zur Frage, was unter fragiler Staatlichkeit oder Staatszerfall zu verstehen ist. Es werden interessante Überlegungen präsentiert, welche Denk- und Handlungsansätze in einer Welt nach dem Leviathan angebracht sein könnten. Die konkreten Antworten bleiben aber weitgehend aus. Dies ist aus dem Entstehungszusammenhang des Sammelbands als Ergebnis der Auftaktkonferenz für einen Sonderforschungsbereich durchaus nachvollziehbar. Die Forschungsergebnisse, die im Rahmen des Projekts veröffentlicht werden, können daher mit Spannung erwartet werden. **Eilert Stamm**

### **Gerald Raunig/Ulf Wuggenig (Hg.): Kritik der Kreativität. Wien: republicart 6. Verlag Turia + Kant 2007.**

„... so wäre es möglich, dass sich im Verfahren einer Kritik der Kreativität ein bestimmtes Vermögen der Kreativität aktualisiert, das in einer unaufhebbaren Differenz zu dem steht, was als ‚Gegenstand‘ der Kreativität jemals in den Blick kommen kann – und jeder Gegenstand mit dem Namen ‚Kreativität‘ wäre immer schon *immanenter Effekt* einer bestimmten kreativen Tätigkeit.“ (Stefan Nowotny, S. 16; Herv. i.O.)

Kreativitäten, Prekaritäten, Flexibilitäten und Subjektivitäten im Postfordismus: Der sechste Band des *transform*-Projekts des Europäischen Instituts für progressive Kulturpolitik in Wien ([www.eipcp.net](http://www.eipcp.net)) widmet sich gegenwärtigen Kunst-, Kultur- und Kapitalismus(trans-)formationen. Internationale AutorInnen diskutieren Potenziale und Grenzen künstlerischer und gesellschaftlicher Kritik entlang des Kreativitätsdiskurses. Diesen hegemonialen Diskurs problematisieren die AutorInnen mittels der Verortungsfrage *Welche Stellung haben KünstlerInnen, Kultur- und WissensproduzentInnen im Postfordismus?* und der Zielfrage *Wohin führt der kognitive Kapitalismus in der Wissensgesellschaft?*

Die Herausgeber Gerald Raunig und Ulf Wuggenig formulieren eingangs einen spezifischen Kritikbegriff. Einem Verständnis von Kritik als Negation oder schlichtem (Ver-)Urteilen stellen sie die „verkörperte Kritik“ als „Unterscheidungsvermögen“ gegenüber. Was unter dieser Kritikform zu verstehen ist, bleibt allerdings unklar. Eine Fußnote verweist diesbezüglich auf die *eipcp*-Homepage, dort erfährt man jedoch nur, dass es den Herausgebern um eine kritische Perspektive auf gängige Taktiken der Institutionen- und Künstlerkritik geht. In der Einleitung des Buches wird das „Objekt der spezifischen Kritik“ genauer definiert: Es geht um Kreativität „als zentrale postfordistische Subjektivierungsweise“. Die LeserInnen erwarten jedoch keine kritische Theorie der Kreativität. Vielmehr entwickeln PhilosophInnen, KünstlerInnen, Kultur- und SozialwissenschaftlerInnen, KunsttheoretikerInnen und ÖkonomInnen kritische Positionen bezüglich des Hypes um Kreativität. Seit die Wirtschafts- und Arbeitswelt den Künstler als Prototyp innovativen und kreativen Handelns entdeckt hat, ist die Zuschreibung von Kreativität nicht mehr als Auszeichnung, sondern als ein für alle Arbeits- und Gestaltungsprozesse geltendes Merkmal zu verstehen. Kreativ ist, was oder wer fern jeder standardisierten Abwicklung als innovativ gilt und neue Produkte, Arbeitsabläufe und Lösungen anbietet. Der immaterielle Charakter kreativer Arbeit und die damit verbundenen Produktionsbedingungen kognitiver oder mentaler Leistungen sind – im Gegensatz zur industriellen Fertigung – variabel, flexibel und schwer zu verorten. Ihr ökonomischer Wert muss immer wieder neu verhandelt werden. Das bedeutet für das kreative Feld und seine AkteurInnen ein Leben im permanenten Zustand der Prekarität. Die AutorInnen argumentieren gegen