



# Metis

## Studie

***Fragile, failed und quasi states –  
mit wem sprechen wir?***

Nr. 05 | Mai 2018

Metis Studien geben die Meinung der Autor\*innen wieder. Sie stellen nicht den Standpunkt der Bundeswehr, des Bundesministeriums der Verteidigung oder der Universität der Bundeswehr München dar. Metis Studien richten sich an die politische Praxis. Sie werten Fachliteratur, Reports, Presstexte sowie Hintergrundgespräche mit Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Ministerien und Denkfabriken aus. Auf Referenzen wird verzichtet. Rückfragen zu Quellen können per Email an die Autor\*innen gerichtet werden.

Institut für  
Strategie & Vorausschau

# Zusammenfassung

**S**taatliche Fragilität in Afrika hat Auswirkungen auf die Sicherheit Europas und Deutschlands. Staatszerfall, schwache staatliche Institutionen, transnationale sowie ethnische Konflikte führen zu Migration und sind begünstigende Faktoren für

Radikalisierung sowie internationalen Terror. Identifikation von und Kooperation mit verlässlichen staatlichen sowie internationalen und non-gouvernementalen Partnern in der Region sind somit langfristige Maßnahmen der Konfliktprävention.

## Staatliche Fragilität: Eine Einführung

Der moderne Staatsbegriff ist ein Produkt der post-westfälischen europäischen Geschichte, des Nationalismus nach der französischen Revolution und der auf dem internationalen Recht basierenden westlichen Weltordnung. Staaten zeichnen sich im klassischen Verständnis nach Georg Jellinek durch die drei Elemente Staatsbevölkerung, Staatsgebiet und Staatsgewalt aus. Hinzu kommen nach neuerer Auffassung die Anerkennung durch andere Staaten sowie die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen. Des Weiteren wird das Bereitstellen öffentlicher Güter und Dienstleistungen durch staatliche Institutionen für die Bürger eines Staates als Indiz dafür gewertet, dass funktionierende Ordnungs- und Verwaltungsstrukturen vorliegen. Staatsähnliche Organisationseinheiten, die zwar über ein Staatsvolk, ein Staatsgebiet und das Gewaltmonopol darüber verfügen, jedoch international als nicht legitim anerkannt sind, werden als de-facto-Regime bezeichnet. Als Beispiele hierfür lassen sich die Republik Nord-Zypern, die Republik Bergkarabach/Republik Arzach oder auch Transnistrien nennen. Beispiele für eine staatsähnliche Entität mit eindeutigem Staatsvolk aber nur bedingtem staatlichen Gewaltmonopol und teils ungeklärtem Staatsgebiet wären etwa Palästina oder Kurdistan.

Fehlt eines oder fehlen mehrere der für Staaten kennzeichnenden Elemente, spricht man bei bestehenden Staaten von Staatszerfall bzw. fragiler Staatlichkeit und bei erst entstehenden Entitäten von Staatsgenese. Fragilität ist gemäß OECD-Definition sogar bereits dann gegeben, wenn einer der Kernaspekte moderner westlicher Staatlichkeit erheblich geschwächt ist. Die Bezeichnungen

zerfallende, zerfallene oder fragile Staaten, also failing, failed bzw. fragile states, orientieren sich somit eng an einem Staatsbegriff, der die Existenz funktionierender Nationalstaaten als Norm bzw. Leitbild voraussetzt. Dieses Leitbild folgt einem „western bias“, der den europäischen Werte- und Rechtskanon sowie „good governance“ als Maßstab funktionierender Staatlichkeit setzt. Analytisch betrachtet liegt also mit dem OECD-Leitbild die Schwelle für Staatlichkeit vergleichsweise hoch.

Die Zahl der weltweit existierenden Staaten hat sich in den letzten 100 Jahren nahezu vervierfacht. Waren es vor 1914 noch 55, so wurden es nach dem Zerfall der europäischen Vielvölkerstaaten im Zuge der beiden Weltkriege 69. Durch den Entkolonialisierungsprozess ab den 1960er Jahren und die Implosion der Sowjetunion 1990/91 vervielfachte sich die Zahl der Staaten weiter – auf heute 194. Neue Staaten entstanden vor allem in Afrika und Asien. Aufgrund ihrer Genese entlang kolonialer Grenzlinien durchliefen sie nie den für europäische Staaten prägenden Souveränitätsbildungsprozess. Es entstanden also zahlreiche künstliche Staaten.

Diesen fehlte ethnische, kulturelle und religiöse Homogenität, schrittweise gewachsene Souveränität sowie ein historischer Gründungsmythos. Zudem basierte die Legitimität der herrschenden Elite oftmals lediglich auf militärischer Macht und der Kontrolle der jeweiligen Hauptstadt. Die Friedens- und Konfliktforschung stellte fest, dass solche jungen und labilen Staaten zu mehr bewaffneten Konflikten und Bürgerkriegen beitrugen. Begründen lässt sich dies damit, dass – gemäß Charles Tillys Leitspruch: „war made the state and the state made war“ – nahezu

jede Staatsgenese eine gewalterfüllte Phase durchläuft. Ausnahmen bilden friedliche Revolutionen, in denen die Staatsgenese ohne Blutvergießen vonstattengeht. Als Beispiele für friedliche, politische Sezessionen können die Spaltung der Tschechoslowakei in Tschechien und die Slowakei oder die Abspaltung Montenegros von Rest-Jugoslawien dienen. In diesem Zusammenhang ist aber auf eine kontraintuitive Besonderheit hinzuweisen. Trotz einer Verdreifachung der Staaten und dem Anstieg an kriegerischen Auseinandersetzungen überwiegen seit 1946 nicht zwischenstaatliche Konflikte, sondern innerstaatliche Kriege und Bürgerkriege.



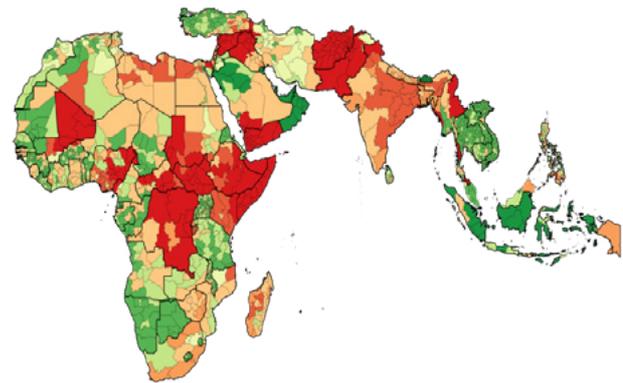
**Abb. 1** Kriege seit 1946, getrennt nach zwischenstaatlichen und innerstaatlichen Konflikten (Center for Systemic Peace)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass staatliche Fragilität kein neues Phänomen ist. Jedoch ist sie durch die Entstehung vieler labiler, neuer Staaten seit 1945 virulenter.

### Staatliche Fragilität und Stabilität in Afrika

Im State Fragility Index 2017 des Fund for Peace finden sich 14 afrikanische Nationen unter den Top 20 der instabilsten Staaten wieder, wobei der Süd-Sudan, Somalia und die Zentralafrikanische Republik die ersten drei Plätze einnehmen. Es handelt sich dabei ausschließlich um Sub-Sahara-Staaten. Das Gros dieser Staaten ist künstlich – ihre Grenzen sind ein Relikt der Kolonialherrschaft europäischer Großmächte. So ist, mit Ausnahme Libyens, staatliche Fragilität südlich der Sahara ein weiter verbreitetes Phänomen als in Nordafrika.

Derzeit lassen sich Staatszerfallsprozesse in Mali, Nigeria, der Zentralafrikanischen Republik, dem Sudan, dem Süd-Sudan, der Demokratischen Republik Kongo und Somalia registrieren. In niedrigerer Intensität sind jedoch noch weitaus mehr Staaten betroffen. Die Ursachen staatlicher Fragilität lassen sich dabei unterschiedlichen Analyseebenen zuordnen.



**Abb. 2** Politische Instabilität auf substaatlicher Ebene in Afrika und im Mittleren Osten 2017 (eigene Darstellung basierend auf ACLED)<sup>1</sup>

Zu den *endogenen Faktoren* gehören interne Probleme eines Staates, wie Armut, Korruption und Kleptokratie. Staatliche Institutionen sind in Entwicklungsländern in der Regel schwach. Damit einhergehende wirtschaftliche Schwäche und Korruptionsanfälligkeit gehen auf Kosten öffentlicher Bildungs- und Sozialleistungen. Kontrolle übt die Staatsmacht meist durch einen starken Sicherheitsapparat aus. Der sklerotische Staat ist ein Nährboden für organisierte Gewalt unterhalb der Kriegsschwelle. Diese wiederum schwächt das soziale Kapital<sup>2</sup> und das Vertrauen der Bevölkerungen in die Regierung, was wiederum Reformen behindert. Ein Ausbrechen aus dem Teufelskreis endogener Zerfallsursachen wird dadurch erschwert.

Zu den *exogenen Faktoren*, die von außen auf schwache staatliche Strukturen einwirken, zählen auf dem afrikanischen Kontinent nach wie vor die mangelnde Ernährungssicherheit und die enorme Unterernährungsquote. Da ein Großteil der Wirtschaftsleistung im primären (Landwirtschaft) und sekundären Sektor (Rohstoffindustrie) verortet und die Diversifizierung der Wirtschaft nur schwach ausgeprägt ist, ist der Grad staatlicher Resilienz bei schwankenden Weltmarktpreisen, Turbulenzen an den Finanzmärkten oder Ernteaufällen durch Umwelteinflüsse extrem gering. Der tertiäre Dienstleistungssektor befindet sich in Afrika derzeit in der Aufbauphase. Er vermag es noch nicht, externe Wirtschafts- und Finanzschocks abzufedern. Zudem wirkt sich die staatliche Fragilität von Nachbarstaaten transnational negativ auf stabilere Staaten aus. Das Ergebnis ist, dass aufgrund der inhärenten Schwäche bisweilen selbst langjährige wirtschaftliche

<sup>1</sup> Armed Conflict Location & Event Data Project.

<sup>2</sup> In einer Gesellschaft mit geringem sozialen Kapital ist Exekutivgewalt zum Schutz des Eigentums, zur Durchsetzung von Gesetzen oder staatlicher Regulation von größerer Bedeutung, da Vertrauen und Kooperationsbereitschaft bei der Lösung von Problemen und Konflikten nicht ausreichend vorhanden sind.



oder politische Stabilisierungsanstrengungen durch extern verursachte Krisen zunichtegemacht werden.

Zu guter Letzt sind *strukturelle Faktoren* ursächlich für schwache Staatlichkeit. 16 der 55 afrikanischen Staaten sind Binnenstaaten ohne direkten Zugang zu den Ozeanen und damit zum Weltmarkt. Genau diese Staaten rangieren auf dem Human Development Index auf den untersten Rängen. „Landlocked“-Staaten sehen sich aufgrund der Distanz zu Umschlagshäfen und mangelnder Infrastruktur mit hohen Transitkosten konfrontiert. Die Abhängigkeit vom Wohlwollen der Nachbarstaaten sowie rudimentäre Wirtschaftsabkommen und Zollbestimmungen bilden weitere Hindernisse. Zu den geographischen Faktoren gesellen sich klimatische Bedingungen wie geringe Anbauflächen, Wasserknappheit und Desertifikation hinzu. Auch diese stellen schwache Staaten vor schwer überwindbare Herausforderungen.

Es gibt jedoch auch Erfolge zu verzeichnen. Die wirtschaftliche Entwicklung auf dem afrikanischen Kontinent ist seit einigen Jahren von hohen Wachstumsraten gezeichnet. In vielen Staaten entsteht erstmals eine Mittelschicht. Dies wiederum stärkt die Demokratisierungsbestrebungen in einzelnen Staaten. Sieben von 55 afrikanische Staaten gelten derzeit als junge, sich konsolidierende Demokratien. Ein weiterer Faktor ist die zunehmende Digitalisierung und Technisierung Afrikas, auch in von Armut dominierten Regionen. So nutzen beispielsweise in 18 Staaten, in denen über 75% der Bevölkerung keinen gesicherten Zugang zu Elektrizität haben, bereits 30-40% der Menschen Mobiltelefone. Zudem etablieren sich Regionen relativer Stabilität mit kaum internen gewaltsamen Konflikten. Die Zahl erfolgreicher Militär-Coups ist ebenfalls, von 88 zwischen 1952 und 1989 auf etwa 25 im Zeitraum von 1990 bis 2018, zurückgegangen.

### **Sicherheitspolitische Implikationen für Europa und Deutschland**

Derzeit werden die Wahrnehmung politischer Instabilität in Afrika und die Folgen für Europa und Deutschland von der Debatte über illegale Migration dominiert. Mit der erwarteten Beinahe-Verdopplung der afrikanischen Bevölkerung von heute 1,3 Mrd. auf 2,3 Mrd. bis 2050, so die Prognose, wird auch die Zahl der Kriegs- und Wirtschaftsflüchtlinge ansteigen. Dies ist nicht unplausibel, denn nach Schätzungen warten an der nordafrikanischen Küste bereits jetzt etwa 3 Mio. Flüchtlinge auf eine Überfahrt nach Europa.

Migration ist allerdings primär ein humanitäres und nur mittelbar ein sicherheitspolitisches Problem. Es wird dann zu letzterem, wenn radikale, gewaltbereite Personen nach Europa einwandern oder wenn Flüchtlinge ethnische, religiöse, politische oder ideologische Konflikte aus den Herkunftsländern in ihre jeweils neue Heimat

mitbringen. Direkte sicherheitspolitische Implikationen hat die Finanzierung der organisierten Kriminalität durch die Schleuser- und Schmuggelwirtschaft, die wiederum enge Kontakte zu Terrororganisationen und illegalem Waffenhandel unterhält. Direkte, von staatlicher Fragilität in Afrika ausgehende Risiken für Europa sind somit Terrorismus und Radikalisierung.

Vor allem die Sahelzone dient, durch die Schwäche der dortigen Staaten, extremistischen Gruppen als Organisations-, Rückzugs- und Ausbildungsraum. Das Gebiet von Mauretanien bis Somalia wird von Terrorismusexperten schon seit längerem als Kandidat für ein zukünftiges „sanctuary“ bezeichnet.

Im Zusammenhang mit staatlicher Fragilität muss auch die geringe Resilienz gegen Epidemien und Pandemien betrachtet werden. In einer globalisierten Welt, so beim jüngsten Ebola-Ausbruch erkennbar, begünstigen schwache staatliche Strukturen die schnelle, transnationale Ausbreitung von Krankheiten.

### **Der Beitrag der Bundeswehr zur Bewältigung staatlicher Fragilität in Afrika**

Deutschland engagiert sich sicherheits- und entwicklungspolitisch immer mehr in Afrika. Dies entspringt der in Europa gewachsenen Erkenntnis, den südlichen Nachbarkontinent stärker unterstützen zu müssen. Für Deutschland sind dabei die „Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung“ maßgeblich. Sie legen einen Schwerpunkt auf ressortgemeinsames, vernetztes und abgestimmtes Vorgehen. Darüber hinaus engagieren sich Ministerien in den jeweiligen Kernkompetenzgebieten mit eigenen Strategien. Beispielsweise verfolgt das BMBF die „Afrika-Strategie 2014–2018“, während das BMZ derzeit einen „Marshallplan mit Afrika“ ausarbeitet. Hinzu kommen zudem Aktivitäten auf der Ebene der EU und den Vereinten Nationen. Die Schwerpunkttätigkeiten Deutschlands liegen in der regionalen Integration, Armuts-, Hunger- und Korruptionsbekämpfung sowie der Förderung rechtsstaatlicher Strukturen. Zudem werden Anreize zu Wirtschaftswachstum und Handel, Wissenschaftskooperationen, kulturelle Zusammenarbeit und Umweltschutz geschaffen. Der Beitrag der Bundeswehr konzentriert sich vor allem auf die Stärkung der Afrikanischen Friedens- und Sicherheitsarchitektur. Daraus leiten sich für die Bundeswehr konkrete Aufgaben wie Ausstattungshilfe, Beratung, Ertüchtigung und Ausbildung für Sicherheitskräfte in Partnerstaaten ab. Ziel ist es, die afrikanischen Staaten zu besserem Krisenmanagement zu befähigen. Schwerpunkte des Engagements liegen in der Verbesserung der afrikanischen Kapazitäten für schnelle Einsätze („African Standby Force“), der Förderung maritimer Fähigkeiten zur Bewältigung der Piraterie oder auch in der Bekämpfung der Kleinwaffenproliferation.



### Eine pragmatische Strategie im Umgang mit staatlicher Fragilität

Was der westlichen Welt als Fragilität erscheint, ist für den Rest der Welt oftmals Normalität. Aus diesem Grund ist es notwendig, die unterschiedlichen Abstufungen staatlicher Fragilität genau zu unterscheiden und zu bewerten. Die „Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung“ bieten einen geeigneten Rahmen, der für einzelne Länder und Regionen nun weiter zugeschnitten werden muss. Dazu gehört auch die stärkere Differenzierung zwischen Nordafrika und Sub-Sahara-Afrika. Um die oben angeführten endogenen, exogenen und strukturellen Ursachen der Fragilität zu adressieren, bedarf es eines vernetzten Ansatzes. Die Bundeswehr kann dabei primär bei der Bewältigung der endogenen Faktoren Unterstützung leisten.

Erstens sollte ein Augenmerk der Bundeswehr auf die jungen Konsolidierungsdemokratien (Tunesien, Senegal, Ghana, Namibia, Botswana, Lesotho und Südafrika) gelegt werden. Eine verstärkte Unterstützung dieser Staaten kann deren demokratische Entwicklung begünstigen und Projektionswirkung entfalten. Aus diesen „Inseln der Stabilität“ könnten in einem nächsten Schritt auch Anrainer sicherheitspolitisch durch Demokratisierung und Zivilisierung der Streitkräfte, Polizei und Justiz gestützt werden.

Zweitens sollten Anstrengungen auf die größten Streitkräfte der stabileren Staaten konzentriert werden, da diese auf dem Kontinent eine Schlüsselrolle bei Friedenssicherungsmissionen der Afrikanischen Union spielen werden. Dies sind beispielsweise Angola, Äthiopien, Burundi, Nigeria, Kamerun oder Tansania.

Drittens sollte Deutschland mit den ehemaligen Kolonialmächten Großbritannien, Frankreich, Italien, Portugal, Belgien und Spanien gemeinsam bestehende Netzwerke nutzen, um eine nachhaltige Friedensordnung aufzubauen.

Dies kann viertens auch bedeuten, über eine europäische Eingreiftruppe für Afrika nachzudenken, die nationale und internationale Akteure in Krisensituationen unterstützt. Zudem könnten in diesem Zusammenhang europäische, als Stabilitätsanker wirkende Stützpunkte auf dem Nachbarkontinent etabliert werden.

Letztlich sollten bereits erfolgreiche Kooperationen mit nationalen Partnern und regionalen Organisationen weiter intensiviert werden, um in spezifischen Politikfeldern (wie zum Beispiel der maritimen Sicherheit) die afrikanischen Staaten schrittweise zu befähigen, solche Herausforderungen zukünftig selbst zu bewältigen.

### Vorschläge für eine Afrikastrategie

#### Nationale Afrika-Konferenz

- Die zuständigen Ministerien sollten durch regelmäßige Treffen in einem Fachforum ihre Initiativen in Afrika aktiv miteinander abstimmen.
- Nationale und internationale Afrika-Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik, Partner in

internationalen Organisationen und NGOs sollten fester Bestandteil des Forums werden.

#### „Whole of Nation Approach“

- Die Gründung eines Exzellenz-Clusters zu Afrika unter Einbindung einschlägiger Ressorts und zivilgesellschaftlicher Akteure sollte angestrebt werden.
- Das Cluster sollte ein Forum für Unternehmen und NGOs bieten, die in Afrika aktiv sind oder es werden wollen. So könnten zivile Initiativen besser mit staatlichen abgestimmt werden.
- Deutsche Unternehmen, die in Afrika tätig sind, könnten hier zudem ihre Erfahrungen einbringen. Handelskammern würde das Cluster zudem als Abstimmungsplattform dienen.

#### Bilaterale Initiativen der Bundeswehr

- Ausbildungsmissionen mit Schlüsselpartnern sollten nachhaltig etabliert und über mindestens eine Dekade gepflegt werden.
- Die Stärkung maritimer Fähigkeiten (wie bereits im Golf von Guinea umgesetzt) sollte durch Ausbildung, Technologietransfer, die Schenkung von Patrouillenbooten und maritime Lagebildsysteme vorangetrieben werden.
- Zudem sollten weitere Stützpunkte, als Operationsbasen für Ausbildungsmissionen und technische Unterstützung, in strategisch bedeutenden Regionen (in West-Afrika und Süd-Ost-Afrika) mit EU-Partnerstaaten eruiert werden.

#### Vorschläge für internationale Initiativen

- Die Schaffung einer europäischen Eingreiftruppe für Afrika in Krisenfällen sollte im Rahmen von PESCO weiter erörtert werden. Dabei sollte es sich nicht um ein ausschließlich militärisches Unterfangen handeln. Sinnvoll wäre vielmehr ein Mechanismus, der das gesamte Spektrum des Krisenmanagements (humanitäre Notlagen, Pandemien, Naturkatastrophen und Friedenssicherung) abdeckt.
- Die Zusammenarbeit mit der AU, insbesondere mit den Regionalorganisationen ECOWAS, EAC und SADC, sollte vertieft werden. Der Vorteil der regionalen Schwerpunktbildung ist, dass dort die spezifischen regionalen Herausforderungen gezielter angegangen werden können. 

**IMPRESSUM****Herausgeber**

Metis Institut  
für Strategie und Vorausschau  
Universität der Bundeswehr  
München  
metis.unibw.de

**Autor**

Dr. Konstantinos Tsetsos  
metis@unibw.de

**Creative Director**

Christoph Ph. Nick, M.A.  
c-studios.net

**Titelbild**

Connor Ludy auf Unsplash

**ISSN-2627-0587**

Dieses Werk ist unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ Namensnennung - Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen 4.0 International zugänglich.

