

Der Wert von Staatlichkeit

Cord Schmelzle

1. Einleitung

In einer berühmten Textstelle zu Beginn seines Klassikers *Anarchy, State, and Utopia* formuliert Robert Nozick das aus seiner Sicht grundlegende Problem der politischen Philosophie wie folgt:

»The fundamental question of political philosophy, one that precedes questions about how the state should be organized, is whether there should be any state at all. Why not have anarchy?« (Nozick 1974: 4).

Nozicks Frage, was eigentlich gegen die Anarchie und für die staatliche Organisation politischer Ordnungen spricht, hat sich in den letzten Jahren von einem eher akademischen Problem zu einer der drängendsten Herausforderungen der internationalen Politik entwickelt. Zerfallene Staaten¹ wie Somalia, Afghanistan oder die Demokratischen Republik Kongo stehen nicht nur aus sicherheitspolitischen Gründen im Fokus der Weltöffentlichkeit, sondern auch als Schauplätze beispielloser humanitärer Katastrophen: Chronische Hungersnöte, lebensbedrohliche Unterentwicklung, epidemische Gewalt und erzwungene Migration gehen regelmäßig mit dem Zusammenbruch staatlicher Institutionen Hand-in-Hand.

Während in der politikwissenschaftlichen und politiktheoretischen Literatur große Einigkeit darüber herrscht, dass die gerade skizzierten Probleme eine mögliche *Folge* der Erosion staatlicher Ordnungssysteme sind, so ist weniger klar, welche *Reaktionen* auf Fälle von Staatszerfall erfolgen sollten. Manche Autoren, wie etwa Robert Rotberg, erklären die »Wieder-

1 Unter *zerfallenen Staaten* werde ich im Folgenden völkerrechtlich anerkannte Staaten verstehen, die keine oder nur sehr geringe Staatlichkeit aufweisen. Der Begriff der *Staatlichkeit* bezieht sich wiederum auf diejenigen Eigenschaften eines Gemeinwesens, die in der politikwissenschaftlichen und philosophischen Literatur als Wesensmerkmale von Staaten genannt werden und die internationale Anerkennung einer Entität als Staat sinnvoll erscheinen lassen. Welche Eigenschaften das sind, wird im zweiten Abschnitt dieses Beitrags ausführlich diskutiert.

belebung« zerfallener Staaten zu dem »überragenden strategischen und moralischen Imperativ unserer [...] Zeit« (2003: 24). Andere, wie Kenneth Menkhous (2007), Lars Brozus (2011) oder Onora O’Neill (2001) vertreten hingegen eine dezidiert pragmatische Position gegenüber dem Staat. Diese unterschiedlichen Strategien ergeben sich daraus, dass umstritten ist, ob der Verlust von Staatlichkeit an sich normativ problematisch ist, oder ob lediglich die humanitären Krisen in vielen zerfallenen Staaten Anlass zur Sorge sind. Während beispielsweise Rotberg Staaten für eine nahezu notwendige Bedingung für die Bereitstellung humanitärer Grundgüter hält, sehen O’Neill et al. in ihnen lediglich einen unter vielen Akteuren, die zur Bereitstellung öffentlicher Güter befähigt sind.

Je nachdem welche Position in dieser Frage eingenommen wird, verschiebt sich der Fokus möglicher Reaktionen auf Staatszerfallsprozesse: Wenn Staatlichkeit selbst als wertvoll angesehen wird, wird ihr (Wieder-)Aufbau, das sogenannte State-Building, zu einem eigenständigen Ziel im Umgang mit zerfallenen Staaten. Wird hingegen der Wert von Staatlichkeit verneint, wird es zu einer offenen Frage, ob der Aufbau staatlicher Institutionen oder die Förderung alternativer Modi der Bereitstellung öffentlicher Güter (kurz Governance-Building) die beste Strategie im Umgang mit zerfallenen Staaten ist. So argumentiert beispielsweise O’Neill, dass nicht formale *Zuständigkeit*, sondern die *Fähigkeit* zur Bereitstellung öffentlicher Güter, der entscheidende Faktor für die Zuteilung politischer Verantwortung ist (2001: 193).²

Im vorliegenden Beitrag möchte ich zeigen, dass Staatlichkeit als spezifischer Organisationsform politischer Gemeinschaften ein besonderer Wert zukommt, der sich nicht auf institutionelle Fähigkeiten reduzieren lässt. Daher gibt es, so meine These, trotz aller praktischen Schwierigkeiten prinzipielle Gründe, am Ziel des Staatsaufbaus festzuhalten. Das entscheidende Merkmal, das staatliche Akteure gegenüber nicht-staatlichen auszeichnet, ist ihr Charakter als *öffentliche Akteure*, die einer Rollenverpflichtung zum gemeinwohlorientierten Handeln unterliegen.

Der Aufsatz ist in drei Abschnitte gegliedert: In einem ersten Schritt werde ich verschiedene Staatlichkeitskonzeptionen vorstellen und schließlich einen eigenen begrifflichen Vorschlag entwickeln, der Staatlichkeit weder über die Bereitstellung von Governance-Leistungen definiert, noch

2 Für eine ähnliche Position vgl. den Beitrag von Christian Neuhäuser in diesem Band.

auf die Fähigkeit zur Regeldurchsetzung reduziert, sondern als öffentliche Rolle konzipiert (2). Sodann werde ich in einem zweiten Schritt untersuchen, in welchen Hinsichten so definierte Staatlichkeit für ihre Bürgerinnen normativ wertvoll sein kann (3). Schließlich werde ich thesehaft diskutieren, welche Reaktionen auf Staatszerfallsprozesse vor dem Hintergrund dieses Begriffs von Staatlichkeit angemessen sind (4).

2. Drei Konzepte von Staatlichkeit

Auf die Frage, ob Staatszerfallsprozesse intrinsisch problematisch sind, hat die politiktheoretische Debatte bisher keine einheitliche Antwort gefunden.³ Dies liegt vor allem daran, dass die Autoren unterschiedliche Konzeptionen von *Staatlichkeit* zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen machen. Dabei teilen sie zwar die abstrakte Definition, nach der unter Staatlichkeit diejenigen Eigenschaften eines Gemeinwesens zu verstehen sind, die die völkerrechtliche Anerkennung als Staat – und die Zuerkennung der damit verbundenen Rechte und Pflichten – sinnvoll erscheinen lassen.⁴ Uneinigkeit besteht hingegen darüber, welche Eigenschaften dies sind.

In der Literatur zu begrenzter und zerfallener Staatlichkeit sind zwei Staatlichkeitskonzeptionen dominant: Zum einen ist dies ein teleologisches Begriffsverständnis, das Staatlichkeit funktional über die *tatsächliche Erbringung* bestimmter wünschenswerter (Staats-)Aufgaben definiert. Zum anderen wird im Anschluss an Max Weber eine kapazitätsbasierte Auffassung von Staatlichkeit vertreten, die diese als ein normativ neutrales Mittel zu beliebigen Zwecken versteht und somit begrifflich nicht an

3 Dieser Abschnitt beruht auf Überlegungen, die ich wesentlich ausführlicher im vierten Kapitel meines Buchs *Politische Legitimität und zerfallene Staatlichkeit* (Schmelzle 2015) entwickelt habe.

4 Diese Definition impliziert, dass die materialen Bedingungen der Staatlichkeit und die völkerrechtliche Anerkennung als Staat auseinanderfallen können. So können Akteure über Staatlichkeit verfügen, aber völkerrechtlich nicht als Staaten anerkannt sein. In diesem Fall spreche ich von *Quasi-Staaten* (vgl. Kolsto 2006; Dietrich und Oldenbourg in diesem Band). Im umgekehrten Fall, dass ein Staat völkerrechtlich anerkannt ist, aber über keine oder nur sehr geringe Staatlichkeit verfügt, handelt es sich meiner Begriffsverwendung zufolge um einen *zerfallenen Staat*.

die Erfüllung bestimmter Funktionen bindet.⁵ Je nachdem, welches dieser beiden Begriffsverständnisse der Analyse zerfallener Staaten zugrunde gelegt wird, verändert sich die Bewertung des Phänomens erheblich. Während Staatszerfall aus der teleologischen Perspektive per Definition normativ problematisch ist – da wünschenswerte Funktionen nicht mehr erbracht werden –, ist es aus der institutionellen Perspektive eine offene empirische Frage, ob sich ein Mangel an Staatlichkeit auf die betroffene Bevölkerung negativ auswirkt. Schließlich kann das Mittel der Staatlichkeit sowohl für rühmliche als auch für ruchlose Zwecke verwendet werden.

Im Folgenden möchte ich zunächst diese beiden Konzeptualisierungen von Staatlichkeit genauer vorstellen (2.1 und 2.2). Dabei wird sich zeigen, dass die beiden dominanten Staatsverständnisse jeweils nur einen Teilaspekt von Staatlichkeit beleuchten. Im Anschluss werde ich eine alternative Konzeption von Staatlichkeit entwickeln, die beide Teilaspekte miteinander verbindet und, so möchte ich argumentieren, ein besseres Verständnis davon ermöglicht, was den Begriff der Staatlichkeit aus sozialontologischer Perspektive ausmacht (2.3). Diese Diskussion bildet dann die Grundlage für die normative Evaluation von Staatlichkeit im nächsten Abschnitt.

2.1. Das teleologische Verständnis von Staatlichkeit

Der in der Staatszerfallsdebatte sicherlich einflussreichste Vertreter einer teleologischen Staatlichkeitstheorie ist der bereits erwähnte Robert Rotberg.⁶ Sein Verständnis von Staatlichkeit fasst das folgende Zitat prägnant zusammen:

»Nation states exist to provide a decentralized method of delivering political (public) goods to persons living within designated parameters (borders). Having replaced the monarchs of old, modern states focus and answer the concerns and demands of citizenries.« (Rotberg 2003: 2)

5 Eine ähnliche Unterscheidung von Staatlichkeitsbegriffen findet sich bei Jon Elster (1985: 399ff.).

6 Rotberg bildet mit seinem teleologischen Verständnis von Staatlichkeit in der Staatszerfallsdebatte keine Ausnahme. William Zartman etwa definiert Staatszerfall ebenfalls anhand der mangelhaften Erfüllung von Staatsfunktionen: »Collapse means that the basic functions of the state are no longer performed, as analyzed in various theories of the state« (Zartman 1995: 5).

Wenn man die in diesem Zitat aufgeführten Eigenschaften moderner Staaten als implizite Definition von Staatlichkeit versteht, ergibt sich daraus in etwa folgendes Bild: Rotberg zufolge verfügen Akteure über Staatlichkeit, wenn sie ihre Bürger »mit politischen öffentlichen Gütern« versorgen und auf ihre Anliegen eingehen. Wie Rotberg weiter ausführt, gehören zu diesen Gütern die Garantie der inneren und äußeren Sicherheit, die Bereitstellung eines effektiven Rechtssystems, die Sicherung der Menschen-, Bürger- und Eigentumsrechte, die Bereitstellung bestimmter Wohlfahrts- und Infrastrukturleistungen sowie die Gewährleistung effektiver politischer Mitwirkungsrechte (Rotberg 2004: 3f.). Die Erfüllung dieser vielfältigen Aufgaben spiegelt wohlgerne nicht den normativen Anspruch an staatliche Legitimität wider – was eine auf den ersten Blick plausible Position wäre –, sondern bildet in Rotbergs Augen die *Definitionsmerkmale* von Staatlichkeit. Dies wird durch sein Verständnis schwacher und zerfallener Staaten besonders deutlich. Rotberg argumentiert hier, dass sich der Grad der Staatlichkeit eines politischen Verbandes aus der Effektivität seiner Bereitstellung öffentlicher Güter ergibt. Je nachdem, wie erfolgreich und umfassend ein Staat dieses Aufgabenportfolio bearbeitet, wird er von Rotberg entweder als starker, schwacher, gescheiterter oder zerfallener Staat klassifiziert:

»States succeed or fail across all or some of these dimensions. But it is according to their performance – according to the levels of their effective delivery of the most crucial political goods – that strong states may be distinguished from weak ones, and weak states from failed or collapsed states.« (Rotberg 2003: 2)

Die Staatsqualität eines Gemeinwesens ist also direkte Folge einer Funktionserfüllung. Die Struktur von Rotbergs Staatlichkeitsdefinition lässt sich demnach wie folgt darstellen:

Eine politische Entität X verfügt über Staatlichkeit genau dann, wenn sie innerhalb eines bestimmten Territoriums die Funktion F erfüllt.

F bezieht sich dabei in Rotbergs Fall auf die Bereitstellung der oben aufgezählten öffentlichen Güter. Jeder Akteur, der diese Funktion erfüllt, verfügt der Definition zufolge über Staatlichkeit.

Gegen die teleologische Staatlichkeitsdefinition von Rotberg lassen sich nun zwei Einwände formulieren: Der erste Einwand stimmt mit Rotberg darin überein, dass Staatlichkeit durch die Erfüllung von Funktionen definiert wird, hält jedoch seine Auswahl der Funktionen für verfehlt (1). Der zweite Einwand ergibt sich aus dem epistemischen Problem, dass Rotbergs auf Funktionserfüllung beruhende Staatlichkeitsdefinition es unmöglich macht, zwischen Staaten zu unterscheiden, die ihre Aufgaben

nicht erfüllen *wollen*, und solchen, die ihre Aufgaben nicht erfüllen *können*, wobei lediglich letztere genuine Fälle von Staatszerfall seien (2).

(1) Das erste Argument gegen Rotbergs Staatlichkeitsdefinition richtet sich nicht gegen die Struktur der Definition, sondern lediglich gegen seine Auswahl der grundlegenden Staatsfunktionen, das heißt gegen seine Charakterisierung von F. Je nachdem, ob man Rotbergs Aufgabenkatalog für zu schmal oder zu umfangreich, für zu abstrakt oder zu konkret hält, kann der Einwand ganz unterschiedliche Formen annehmen. Zur Illustration möchte ich hier nur eine naheliegende Variante vorstellen, die Rotberg vorwirft, seine Bestimmung von F sei zu konkret und umfangreich, da sie die Merkmale einer bestimmten soziokulturellen *Ausprägung* von Staatlichkeit unzulässigerweise zu Merkmalen der *Kategorie* der Staatlichkeit verallgemeinere. Der Einwand lässt sich mit einer Analogie veranschaulichen: Die Kritiker argumentieren, dass Rotberg wie jemand verfare, dessen Definition von »Sakralbau« nur auf gotische Kathedralen zutrifft. Die Rolle der gotischen Kathedrale spiele in Rotbergs Fall der »demokratische Rechts- und Interventionsstaat« (Genschel et al. 2006), dessen spezifische Funktionen von ihm zu allgemeinen Definitionsmerkmalen von Staatlichkeit erhoben werden. Angesichts dieser Definition überrascht es nicht sonderlich, dass dem Staatszerfallsdiskurs ein gewisser Eurozentrismus (und Anachronismus) vorgeworfen wird (vgl. Hill 2005; Eriksen 2011: 230ff.; Draude 2012: Kap. 1). Darüber hinaus führt Rotbergs Bestimmung der definitionsnotwendigen Staatsfunktionen auch dazu, dass selbst einige *Bona-fide*-Staaten aus dem begrifflichen Raster fallen, da sie die Kriterien für Staatlichkeit nicht vollständig erfüllen. Die öffentliche Gesundheitsversorgung in den USA oder die Menschenrechtssituation in China sind hier einschlägige Beispiele.

Um das kontraintuitive Ergebnis zu vermeiden, dass es außerhalb Westeuropas keine vollwertigen Staaten gibt, muss F daher weniger anspruchsvoll definiert werden. So könnte man etwa Thomas Hobbes' Beispiel folgen und die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit zur einzigen notwendigen Staatsfunktion erklären. Über Staatlichkeit verfügten demnach all diejenigen Akteure, die innerhalb eines Territoriums die öffentliche Sicherheit gewährleisten. Durch die sparsamere Intension dieser alternativen Begriffsdefinition (das heißt der geringeren Zahl der in F enthaltenen Merkmale) wird ihre Extension (das heißt die Anzahl der Entitäten, auf die die Definition zutrifft) automatisch größer. Auf den ersten Blick scheint sie daher unserem intuitiven Verständnis von Staatlichkeit besser zu entsprechen: Die USA und China wären demnach eindeutig konsolidierte Staaten, während Somalia und Afghanistan nach wie vor

über keine Staatlichkeit verfügten, da sie die Sicherheit ihrer Bürger nicht garantieren.

Dennoch ist fraglich, ob die teleologische Staatlichkeitsdefinition à la Rotberg durch dieses Manöver gerettet werden kann. Denn zum einen ist unklar, ob diese sicherheitsbasierte Definition tatsächlich alle politischen Ordnungen einschließt, denen wir intuitiv Staatlichkeit zubilligen würden. So ist es zum Beispiel äußerst zweifelhaft, ob der NS-Staat oder das heutige Nordkorea in irgendeinem gehaltvollen Sinn die Sicherheit ihrer Bürger gewährleisten haben beziehungsweise gewährleisten. Trotzdem scheint es kontraintuitiv, ihre Staatlichkeit deswegen als eingeschränkt zu betrachten. Zum anderen erzeugt das schlankere Verständnis von Staatsaufgaben das entgegengesetzte Problem funktionaler Äquivalente, denen wir intuitiv keine Staatlichkeit zuschreiben würden. Warlord-Organisationen oder Rebellengruppen, die ihr Operationsgebiet erfolgreich befrieden und somit ein gewisses Maß an öffentlicher Sicherheit herstellen, sind hier einschlägige Beispiele (vgl. die Beiträge in Bakonyi et al. 2006). Es scheint also so, als sei nach einem verbreiteten intuitiven Verständnis die Erfüllung bestimmter Funktionen weder eine notwendige (Beispiel NS-Staat) noch eine hinreichende Bedingung (Beispiel Warlord-Organisation) für die Staatlichkeit der Akteure. Allerdings sollte man das epistemische Gewicht begrifflicher Intuitionen nicht überbewerten. Sie sind letztlich nur Indizien dafür, dass die Definition von Staatlichkeit über die Erfüllung von Funktionen am Kern der Sache vorbeizugehen scheint. Diese Indizien gewinnen in dem Maß an Überzeugungskraft, wie ihnen eine intuitiv stimmigere Definition von Staatlichkeit gegenüber gestellt werden kann.

(2.) Ein zweiter Einwand ist grundlegender. Er zieht nicht nur die intuitive Stimmigkeit teleologischer Staatlichkeitskonzeptionen in Zweifel, sondern bestreitet auch ihren wissenschaftlichen und praktischen Wert: Rotbergs teleologische Staatlichkeitsdefinition vererbe die analytische Chance, zwischen der staatlichen *Fähigkeit* zur Erbringung von Governance-Leistungen einerseits und ihrer *tatsächlichen* Erbringung andererseits zu unterscheiden. Damit könne die Definition begrifflich nicht zwischen unterschiedlichen Ursachen für defizitäre Leistungserbringung differenzieren. Zu unterscheiden sei hier einerseits zwischen Fällen, in denen Staaten nicht über die erforderlichen Handlungskapazitäten für die Erbringung von Leistungen verfügten, und andererseits solchen, in denen es den verantwortlichen Akteuren am politischen Willen zur Erbringung von Leistungen mangle. Lediglich erstere, so die Vertreter dieser Argumentation, seien tatsächlich Fälle defizitärer Staatlichkeit, weil sich hier die Ursachen für die defizitäre Leistungserbringung direkt aus den begrenzten

Fähigkeiten des Akteurs ergäben (Risse 2011: 3f.). Diese Staaten könnten nicht, selbst wenn sie wollten.

Dass die Unterscheidung zwischen handlungsunfähigen und handlungsunwilligen Akteuren für Rotberg tatsächlich keine Rolle spielt, wird durch seine Definition zerfallener Staaten deutlich. Zerfallene Staaten sind demnach sowohl Staaten, die bestimmte Aufgaben nicht erfüllen können, als auch solche, die sie nicht erfüllen wollen. Er formuliert: »A failed state is a polity that is no longer able *or willing* to perform the fundamental jobs of a nation-state in the modern world« (Rotberg 2003: 6, Herv. CS). Für Rotbergs Klassifizierung ist es daher unerheblich, ob die jeweiligen Governance-Missstände auf aktives Tun, mangelnden politischen Willen oder begrenzte Handlungsfähigkeit des Staates zurückzuführen sind. Aus analytischer Perspektive ist dies unbefriedigend, da es den Blick auf mögliche Ursachen guter oder schlechter Funktionserfüllung verstellt. Darüber hinaus dürfte die Unterscheidung zwischen handlungsunfähigen und handlungsunwilligen Staaten Konsequenzen für den Umgang der internationalen Gemeinschaft mit ihnen haben. Die Reaktionsmöglichkeiten auf humanitäre Missstände und ihre normative Bewertung sind ganz erheblich davon abhängig, ob der Staat selber die Missstände verursacht, diese wesentlich toleriert oder ob er lediglich nicht in der Lage ist, Leistungen anzubieten und seine Bevölkerung effektiv zu schützen. Während in den ersten beiden Fällen eher politischer Druck angemessen erscheint, um die Handlungsmotive des Staates durch Anreize und Sanktionen zu verändern, liegt der Fall bei fehlenden staatlichen Kapazitäten anders: Hier wäre eher Hilfe zum Aufbau von Kapazitäten angezeigt oder, im humanitären Notfall, die Funktionserbringung durch externe Akteure.⁷

Der zweite Einwand richtet sich somit gegen die Nützlichkeit der Rotberg'schen Definition für die Analyse begrenzter Staatlichkeit. Diese gibt uns nicht das begriffliche Instrumentarium an die Hand, das wir für die Unterscheidung zwischen unwilligen »Schurkenstaaten« und überforderten »failed states« benötigen. Daher beruht die von Risse und Koautorinnen vorgeschlagene Alternative, begrenzte Staatlichkeit als die mangelnde Fähigkeit zur Regelsetzung und -durchsetzung zu konzeptualisieren (Risse/Lehmkuhl 2007; Risse 2011: 3f.; Krasner/Risse 2014: 546ff.), auf einem Verständnis von Staatlichkeit, das sich nicht auf die Erfüllung von

7 Eine ähnliche Überlegung liegt Rawls' Unterscheidung zwischen *outlaw states* und *burdened societies* im *Law of Peoples* zugrunde (1999: 89ff.).

Funktionen, sondern auf institutionelle Fähigkeiten und die Verfügungsgewalt über bestimmte Mittel bezieht. Seinen modernen Ausgangspunkt nimmt diese Staatsverständnis in der Staatssoziologie von Max Weber. Im Folgenden Abschnitt werde ich dieses Staatsverständnis zunächst rekonstruieren und dann anschließend in Abschnitt 2.3 um einen wichtigen Aspekt ergänzen.

2.2. Das kapazitätsbasierte Verständnis von Staatlichkeit

Nach dem teleologischen Verständnis von Staatlichkeit, das ich im letzten Abschnitt vorgestellt habe, ist der Begriff normativ eindeutig positiv belegt: Da Staatlichkeit über die Erfüllung wünschenswerter Staatsfunktion definiert wird, ist das Vorhandensein von Staatlichkeit mit der Funktionserfüllung gleichbedeutend und somit *prima facie* wünschenswert. Für die Frage nach den angemessenen Reaktionen auf Staatszerfallsprozesse würde das bedeuten, dass der Aufbau von Staatlichkeit in zerfallenen Staaten normativ *prima facie* geboten wäre. Wie die Diskussion jedoch gezeigt hat, ist dieses Verständnis von Staatlichkeit doppelt defizitär. Zum einen ist es kontraintuitiv, da es entweder *Bona-fide*-Staaten ausschließt oder politische Ordnungen miteinschließt, denen wir Staatlichkeit üblicherweise nicht zusprechen. Zum anderen, und theoretisch wichtiger, verwischt eine solche Definition den für die politische Praxis zentralen Unterschied zwischen *unfähigen* und *unwilligen* Staaten. Die Alternative, die Kritiker des Staatszerfallsdiskurses wie Thomas Risse verfolgen, besteht darin, Staatlichkeit im Anschluss an Weber über bestimmte Fähigkeiten und die Verfügungsgewalt über bestimmte Mittel zu definieren (2011:4). Ein Vorteil einer solchen Konzeption bestehe darin, dass sie Staatlichkeit von dem normativen Ballast teleologischer Definitionen befreie und die Realität von fähigen aber unwilligen Staaten auch begrifflich zulasse. Das Argument, dass ich im Folgenden entwickeln werde, stimmt mit Risse und anderen darin überein, dass sich Staatlichkeit mit Weber über die spezifischen Mittel staatlicher Politik definieren lässt. Sie widerspricht diesen Ansätzen jedoch darin, dass dies einen normativ neutralen Staatlichkeitsbegriff ergebe.

Das Argument für kapazitätsbasierte Staatlichkeitskonzeptionen geht von der Beobachtung aus, dass es unmöglich scheint, gesellschaftliche relevante Funktionen zu identifizieren, die alle Staaten und nur Staaten erfüllen. Wie wir oben gesehen haben, gilt dies selbst für die Funktion der Sicherheitsgewährleistung, der einerseits nicht alle *Bona-fide*-Staaten

nachkommen und die andererseits auch durch nicht-staatliche Akteure erfüllt werden kann.

Die von Weber und seinen Nachfolgern favorisierte Alternative besteht nun darin, Staatlichkeit nicht anhand ihrer Funktion, sondern durch das für sie charakteristische Mittel zu bestimmen. Dieses Mittel erblickt Weber in der physischen Gewaltsamkeit. Er formuliert diese Überlegung wie folgt:

»Es ist nicht möglich, einen politischen Verband – auch nicht: den ›Staat‹ – durch Angeben des *Zweckes* seines Verbandshandelns zu definieren. Von der Nahrungsfürsorge bis zur Kunstprotektion hat es keinen Zweck gegeben, den politische Verbände *nicht* gelegentlich, von der persönlichen Sicherheitsgarantie bis zur Rechtsprechung keinen, den *alle* politischen Verbände verfolgt hätten. Man kann daher den ›politischen‹ Charakter eines Verbandes *nur* durch das – unter Umständen zum Selbstzweck gesteigerte – *Mittel* definieren, welches nicht ihm allein eigen, aber allerdings spezifisch und für sein Wesen *unentbehrlich* ist: die Gewaltsamkeit.« (Weber 1964: 39f.)

Die für politische Verbände – und somit auch für Staaten – konstitutive Bedeutung physischer Gewalt ergibt sich für Weber aus ihrem instrumentellen Nutzen als Mittel der politischen Steuerung. Gewalt sei zwar weder das »einzig« noch das »normale Verwaltungsmittel«, jedoch »die Ultima Ratio, wenn andere Mittel versagen« (Weber 1964: 39). Woraus sich diese besondere Wirksamkeit physischer Gewalt ergibt, wird von Weber nicht ausführlich erläutert. Zwei Gedanken liegen jedoch nahe: Zum einen kann physische Gewalt im Falle ihrer tatsächlichen Anwendung unmittelbar, das heißt nicht durch die Veränderung von Handlungsgründen vermittelt, auf die Betroffenen einwirken. Die Tötung, Gefangennahme und Versklavung der Opfer sind hier die extremsten Fälle. Zum anderen wird physischer Zwang nahezu universell als negativ empfunden. Seine Androhung ist somit – im Gegensatz zu finanziellen Anreizen oder guten Gründen – gegen jedermann wirksam (vgl. Tyrell 1980: 62-66). Aus letzterem Gedanken ergibt sich, dass physische Gewalt mit jeder beliebigen Norm verbunden werden kann und ihr unabhängig von den Überzeugungen und Identitäten der Adressaten Wirksamkeit verleihen kann. Der organisierte Einsatz physischer Gewalt ermöglicht somit den Regierenden die planvolle Gestaltung politischer Ordnungen in beliebigen Kontexten. Diese Überlegung findet sich explizit bei Weber. Er formuliert: »Kraft der Drastik seiner Wirkungsmittel ist der politische Verband spezifisch befähigt, alle überhaupt möglichen Inhalte eines Verbandshandelns für sich zu konfiszieren [...]« (Weber 1964: 658). Politische Verbände sind somit durch ihre *Fähigkeit zur Durchsetzung beliebiger Zwecke* definiert. Die für sie charakteristische Eigenschaft ist eine inhaltlich unbestimmte und kontextunabhängige Gestaltungsmacht.

Diese Absage an teleologische Definitionen steht für Weber jedoch in keinem Widerspruch dazu, dass konkrete Staaten einerseits bestimmte Funktionen und Verantwortungen für sich beanspruchen und diese andererseits von ihren Bürgerinnen und anderen Staaten zugewiesen bekommen. So zählt er etwa »die Satzung des Rechts (Legislative)« und »den Schutz der persönlichen Sicherheit und öffentlichen Ordnung (Polizei)« zu den Aufgaben, die »wir heute als Grundfunktionen des Staats ansehen« (Weber 1964: 660). Gleichzeitig betont er jedoch, dass diese Verantwortungszuweisungen an konkrete Zeiten und Orte gebunden seien und sich daher nicht zu einem Definitionsmerkmal von Staatlichkeit verallgemeinern ließen. Seine Position läuft letztlich darauf hinaus, dass Staaten keine *bestimmten* gesellschaftlichen Funktionen zukommen, ihnen jedoch alle denkbaren Aufgaben zugewiesen werden können.

Webers politischer Soziologie zufolge sind Staaten eine besondere Form politischer Verbände. Von nicht-staatlichen politischen Verbänden unterscheiden sie sich dadurch, dass sie nicht nur physische Gewalt als Mittel der politischen Steuerung verwenden, sondern auf einem bestimmten Gebiet *erfolgreich* ein Monopol *legitimen* physischen Zwangs *beanspruchen*:

»Staat ist diejenige menschliche Gemeinschaft, welche innerhalb eines bestimmten Gebietes – dies: das ›Gebiet‹, gehört zum Merkmal – das Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit für sich (mit Erfolg) beansprucht. Denn das der Gegenwart Spezifische ist, daß man allen anderen Verbänden oder Einzelpersonen das Recht zur physischen Gewaltsamkeit nur soweit zuschreibt, als der Staat sie von ihrer Seite zuläßt: er gilt als alleinige Quelle des ›Rechts‹ auf Gewaltsamkeit.« (Weber 1964: 1043)

In der an Weber anschließenden staats-theoretischen Literatur lässt sich grob zwischen zwei Lesarten dieser Definition unterscheiden. In den verbleibenden Absätzen dieses Abschnitts werde ich zunächst die in der empirischen Politikwissenschaft dominante neweberianische Interpretation vorstellen, die das Gewaltmonopol als die faktische Monopolisierung der Gewaltanwendung zum Zweck der politischen Steuerung versteht. Dem werde ich im folgenden Abschnitt 2.3. eine autoritätsbasierte Interpretation entgegenstellen, die neben der tatsächlichen Verfügungsgewalt über Zwangsmittel den staatlichen *Anspruch* auf die *Legitimität* des Gewaltmonopols ernst nimmt. Staatlichkeit kann aus dieser Perspektive nicht auf bestimmte institutionelle Fähigkeiten reduziert werden, sondern beschreibt zumindest auch eine institutionelle Rolle, mit der ein Bündel von Erwartungen und Verantwortungszuschreibungen einhergeht, das durch den staatlichen Autoritätsanspruch hervorgerufen wird.

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird zumeist eine empirische Auffassung des Gewaltmonopols vertreten, die Webers Betonung normativer Aspekte nicht übernimmt.⁸ Aus dieser Perspektive ist Staatlichkeit allein durch die De-facto-Monopolisierung der organisierten Gewaltsamkeit gekennzeichnet. Die wahrgenommene Legitimität des Akteurs ist dabei im besten Fall eine Erklärung empirischer Monopolbildung, aber diese allein bildet bereits die notwendige und hinreichende Bedingung, um von Staatlichkeit sprechen zu können (Tilly 1985: 171f.).

Woraus ergibt sich diese zentrale Bedeutung des Gewaltmonopols für das neoweberianische Verständnis von Staatlichkeit? Die Antwort wird deutlich, wenn man sich noch einmal vor Augen führt, warum Weber Gewalt zum konstitutiven Mittel politischer Verbände erklärt: Sein Interesse an physischem Zwang ergibt sich aus dessen Potenz als politischem Steuerungsmittel, das – im Gegensatz zu wirtschaftlichen Anreizen, rationalen Argumenten oder Loyalitätsbeziehungen – gegenüber jedermann in jedem beliebigen Kontext zu jedem beliebigen Zweck verwendet werden kann. Aus diesem Grund ist in der neoweberianischen Lesart der exklusive Zugriff auf Gewalt als Mittel der politischen Steuerung gleichbedeutend mit einem Monopol der politischen Gestaltungsmacht. Staatlichkeit liegt vor, wenn ein Akteur über *dieses* Monopol verfügt. Diese implizite Verbindung zwischen dem Gewaltmonopol und dem Monopol der politischen Gestaltungsmacht wird von Staatlichkeitskonzeptionen explizit gemacht, die das Gewaltmonopol als elementaren (aber nicht alleinigen) Bestandteil der staatlichen Fähigkeit zur effektiven Setzung und Durchsetzung politischer Entscheidungen deuten. Begrenzte und zerfallene Staatlichkeit kann dann diesen Ansätzen zufolge als der Verlust der Fähigkeit zur effektiven Regeldurchsetzung verstanden werden (so etwa Risse/Lehmkuhl 2007; Krasner/Risse 2014).

Vermag nun diese Lesart von Webers Staatsbegriff zu überzeugen? Bei der Antwort auf diese Frage muss meiner Ansicht nach zunächst zwischen

8 Ein gutes Beispiel hierfür ist Margaret Levi, die auf der ersten Seite ihres Klassikers *Of Rule and Revenue* Staaten durch die umfassende Regulierung des sozialen Lebens und das Streben nach einem Gewaltmonopol charakterisiert. In einer Fußnote fügt sie hinzu, dass sie, obwohl sich ihre Definition offensichtlich an Weber orientiere, bei der Kennzeichnung des Gewaltmonopols bewusst auf das Wort *legitimate* verzichtet habe, da dessen Bedeutung ohnehin hoffnungslos umstritten sei (Levi 1988: 1, Fn. 1).

zwei möglichen Typen von Einwänden unterschieden werden. Der erste Typ, den ich hier nur erwähnen möchte, teilt mit den Neoweberianern zwar die Überzeugung, dass Staatlichkeit in der Monopolisierung politischer Gestaltungsmacht besteht, bestreitet jedoch, dass dafür die exklusive Kontrolle der gesellschaftlichen Gewaltmittel notwendig oder hinreichend ist. Solche Einwände, die ich im Prinzip für gerechtfertigt halte, würden argumentieren, dass die neoweberianische Staatstheorie die Wirksamkeit von Gewalt als Steuerungsmittel über- und das Potential alternativer Machtressourcen, wie etwa ökonomischer Anreize, unterschätzt (vgl. Colliot-Thélène 2007: 47).

Der zweite Einwand, auf den ich mich konzentrieren möchte, teilt ebenfalls mit den Neoweberianern die Überzeugung, dass ein Monopol der politischen Gestaltungsmacht eine notwendige Bedingung für Staatlichkeit ist, bestreitet jedoch, dass es auch eine hinreichende ist. Dieser Einwand geht also davon aus, dass die exklusive Fähigkeit zur Regelsetzung und Durchsetzung nicht ausreicht, um einen Akteur den Status der Staatlichkeit zuzusprechen. Vielmehr, so werde ich in dem nun folgenden Abschnitt argumentieren, müssen weitere Faktoren hinzukommen, die ein faktisches Machtverhältnis in ein durch normative Ansprüche und Erwartungen gekennzeichnetes Herrschaftsverhältnis überführen. Staatlichkeit ist dieser Auffassung zufolge (auch) ein institutioneller Status.

2.3. Das statusbasierte Verständnis von Staatlichkeit

Wie wir im letzten Abschnitt gesehen haben wird Staatlichkeit von den Neoweberianern durch die Konzentration der gesellschaftlich relevanten Gewaltmittel bei einem Akteur definiert. Diese Definition beruht auf der Überzeugung, dass Gewalt zwar vielleicht nicht die alleinige, aber in jedem Fall eine unverzichtbare Quelle politischer Gestaltungsmacht ist. Staatlichkeit wird demnach im Kern als die Fähigkeit zur effektiven Regelsetzung und Durchsetzung auf einem Territorium verstanden. In diesem Abschnitt möchte ich nun fragen, ob diese Lesart von Weber tatsächlich den Kern unseres Staatsverständnisses erfasst. Sprechen wir Akteuren bereits dann Staatlichkeit zu, wenn es ihnen gelingt, auf einem Territorium ein Monopol physischer Gewalt zu errichten? Verfügen beispielsweise Warlord-Organisationen oder Mafia-Clans über Staatlichkeit, wenn sie ein bestimmtes Territorium unangefochten kontrollieren? Und wenn nicht, was unterscheidet sie dann von Akteuren, denen wir Staatlichkeit zusprechen?

Im Folgenden möchte ich dem gewaltbasierten Ansatz der Neoweberianer ein autoritätsbasiertes Staatsverständnis entgegensetzen, das den entscheidenden Unterschied zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in ihrem Selbstverständnis und dem ihnen zugeschriebenen *institutionellen Status* erblickt. Dieser Status bezieht sich weder auf die empirische Erfüllung bestimmter Funktionen noch auf den Grad der Monopolisierung der organisierten Gewalt, sondern auf die Rechte und Pflichten, Ansprüche und Erwartungen, die mit der Rolle der Staatlichkeit einhergehen. Aus dieser Perspektive beschreibt das staatliche Gewaltmonopol nicht primär die faktische Kontrolle der gesellschaftlichen Gewaltmittel, sondern den exklusiven Anspruch staatlicher Akteure, die Anwendung von und Verfügung über Gewalt innerhalb eines Territoriums regulieren zu *dürfen* (Colliot-Thélène 2007: 45). So verstanden, als Anspruch auf die Regulierung von Gewalt, ist das Gewaltmonopol nur ein Anwendungsfall des übergeordneten Anspruchs, innerhalb eines Territoriums verbindliche Normen und Pflichten erzeugen zu können. Dieser Anspruch bezieht sich auf ein staatliches *Autoritätsmonopol*, das meinem Vorschlage zufolge den Kern von Staatlichkeit ausmacht.

Die Kontrolle der organisierten Gewaltmittel ist diesem Staatsverständnis zufolge also lediglich eine notwendige, aber noch keine hinreichende Bedingung für Staatlichkeit. Ein überzeugender Begriff von Staatlichkeit muss neben den empirischen Elementen des Gewaltmonopols auch dem Umstand Rechnung tragen, dass staatliche Akteure im Gegensatz zu nicht-staatlichen Gewaltakteuren eine spezifische institutionelle Rolle bekleiden (vgl. Searle 2010: Kap. 7). Diese Rolle umfasst einerseits den Anspruch staatlicher Akteure auf letztinstanzliche politische Autorität und die damit verbundene besondere Bedeutung von rechtlichen Normen als Steuerungsmittel. Andererseits ermöglicht es dieser Anspruch jedoch, staatliche Funktionäre als Träger eines *öffentlichen Amtes* zu verstehen, das staatliches Handeln letztlich auf den Maßstab des Gemeinwohls verpflichtet. Diese beiden Merkmale, Autoritätsanspruch und Gemeinwohlverpflichtung, sind intern miteinander verbunden: Der Anspruch auf letztinstanzliche Autorität impliziert, dass rechtliche Normen reinen Zwang als primäres Steuerungsmittel ablösen und alle Lebensbereiche Gegenstand hoheitlicher Regulierung werden können (Green 1988: 75ff.). Die von staatlichen Akteuren proklamierte Allzuständigkeit und der mit dem Autoritätsanspruch einhergehende Appell an *normative Gründe* der Regelbefolgung erzeugen umgekehrt jedoch öffentliche Rechtfertigungspflichten, die durch die Zuschreibung von Verantwortungen und Funktionen an die Regierenden abgegolten werden. Barrington Moore beschreibt diese Folge

von Autoritätsansprüchen als »impliziten Gesellschaftsvertrag«, der wechselseitige moralische Verpflichtungen zwischen den Untertanen und den Inhabern von Autorität enthalte (Moore 1982: 41).

Diese Konzeption von Staatlichkeit ist bereits bei Weber klar angelegt. Seine Konzeption des Gewaltmonopols als Monopol der *legitimen* physischen Gewaltsamkeit und die Charakterisierung des Staates als alleiniger »Quelle des ›Rechts‹ auf Gewaltsamkeit« machen deutlich, dass er Staatlichkeit eher mit dem exklusiven Recht zur Regulation von Gewalt verbindet, als mit der Monopolisierung der Gewaltmittel. Der kategoriale Unterschied zwischen einem politischen Verband und einem Akteur, der über Staatlichkeit verfügt, besteht aus dieser Perspektive daher nicht in der Monopolisierung der physischen Gewaltsamkeit an sich, sondern in der Transformation eines faktischen Machtverhältnisses in ein durch normative Ansprüche und Erwartungen gekennzeichnetes Herrschaftsverhältnis, in dem die Regulation von Gewalt durch einen Akteur als »rechtmäßig« anerkannt ist (Weber 1964: 659). Damit wird die tatsächliche Verfügung über Gewaltmittel zu einem zwar notwendigen, aber für das Wesen der Staatlichkeit doch sekundären Phänomen. Ins Zentrum rückt so vielmehr der Anspruch auf ein Monopol der Setzung verbindlicher Normen, die der physischen Gewaltsamkeit nur noch im Falle ihrer Nichtbeachtung bedürfen. Staatliche Akteure verstehen sich somit selber als letztinstanzliche Autorität, die alle Lebensbereiche ihrer Bürger regulieren darf.

Was Weber in seiner Staatsdefinition jedoch nicht ausreichend berücksichtigt hat, ist dass der Anspruch auf öffentliche Autorität Rechtfertigungspflichten gegenüber der Öffentlichkeit erzeugt. Staatliches Regieren, das den Anspruch erhebt, allgemeinverbindliche Regeln zu erzeugen, kann nicht mit Verweis auf die privaten Interessen der Regierenden begründet werden, sondern muss zumindest rhetorisch auf das Gemeinwohl verweisen. Dies ist ein wichtiger Kontrast zu anderen Gewaltakteuren, wie etwa Mafia- oder Warlord-Organisationen: Diese erheben nicht den Anspruch, alle gesellschaftlichen Subsysteme zu regulieren, sondern greifen nur dann gewaltsam in die Gesellschaft ein, wenn es ihren ökonomischen oder militärischen Interessen dient. Umgekehrt besteht ihnen gegenüber aber auch nicht die Erwartung, dass sie ihre Handlungsmacht im Sinne der Allgemeinheit einsetzen und sich für ihr Tun oder Unterlassen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern rechtfertigen. Ihr Organisationszweck ist nicht primär die politische Regulierung des öffentlichen Lebens, sondern die Mehrung des ökonomischen Wohlstands ihrer Mitglieder. William Reno bringt diese Überlegung wie folgt auf den Punkt:

Cord Schmelzle

»They [warlord groups] operate as syndicates in the sense of pursuing the private interests of members and are not organized specifically to provide public goods from which individuals cannot be excluded« (Reno 2002: 106).

Zusammengefasst betont der von mir vorgeschlagene Staatsbegriff die zentrale Position des Anspruchs auf ein legitimes Gewaltmonopol und die damit einhergehende Bedeutung von Autorität als Steuerungsmittel. Diese Ansprüche auf Autorität und die Regulierung von Gewalt erlauben es jedoch gleichzeitig, den Akteuren bestimmte Verantwortungen und Funktionen zuzuweisen und ihr Handeln am Maßstab des Gemeinwohls zu messen. Diese Funktionszuweisungen können durch zwei Eigenschaften von staatlichen Akteuren begründet werden: Erstens durch die mit dem Gewaltmonopol verbundene Gestaltungsmacht, die staatliche Akteure befähigt, alle denkbaren gesellschaftlichen Funktionen zu erfüllen. Dieses Merkmal reicht aber noch nicht aus, da es einerseits diese Akteure nicht grundsätzlich von nicht-staatlichen Gewaltakteuren unterscheidet und andererseits selber noch keine normativen Ansprüche impliziert, die eine besondere Garantenstellung rechtfertigen würden. Deswegen ist zweitens der mit Staatlichkeit verbundene Anspruch auf Autorität von entscheidender Bedeutung: Mit ihm begeben sich die Akteure auf normatives Territorium, dessen Spielregeln dann auch für sie gelten. Durch den Autoritätsanspruch übernehmen staatliche Akteure eine spezifische soziale Rolle, mit der bestimmte Rechte, Pflichten und normative Erwartungen verbunden sind. Die Implikationen dieses Begriffsverständnisses für den moralischen Wert von Staatlichkeit werde ich im nächsten Abschnitt herausarbeiten.

3. Institutionelle Rollen und der Wert von Staatlichkeit

Das Argument des letzten Abschnitts lässt sich mit der folgenden Analogie auf den Punkt bringen: Ebenso wie »bewaffnete Personen in identischer blauer Kleidung« eine unvollständige Beschreibung von Polizisten ist, ist »das Innehaben eines Gewaltmonopols« eine unzureichende Beschreibung von Staatlichkeit. In beiden Fällen sind es nicht bloße Fähigkeiten oder Ressourcen, sondern ein Bündel von Rechten, Pflichten und Verantwortungszuschreibungen, das Polizisten und Staaten einerseits von bewaffneten Zivilisten und Warlords andererseits unterscheidet. Diese normativen Eigenschaften sind meiner Analyse zufolge Ausdruck der institutionellen Rollen, die Staaten im Gegensatz zu Warlords und Polizisten im Gegensatz zu bewaffneten Zivilisten bekleiden. Im Folgenden möchte ich nun fragen, was diese Konzeption für die normative Evaluation von

Staatlichkeit bedeutet. Hierzu gilt es zunächst genauer zu klären, was die institutionelle Rolle der Staatlichkeit ausmacht (3.1), um anschließend danach zu fragen, welchen Wert diese Rolle hat (3.2).

3.1. Staatlichkeit als institutionelle Rolle

Institutionelle Rollen bezeichnen ein Set von normativen Vor- und Nachteilen, das mit einer bestimmten Position in einem institutionellen System verbunden ist und sich aus dem Zweck der Institutionen ableiten lässt (vgl. Downie 1971: 128; Hardimon 1994: 333). In unserem Alltag sind sie allgegenwärtig: So strukturieren die Rollen von (Ehe-)Partnern und Eltern unser Familienleben, politische Gestaltungsmacht ist mit Rollen wie denen der Bürgerin, Abgeordneten oder Bundeskanzlerin verbunden und im Beruf haben wir häufig nicht nur innerhalb einer Organisation eine bestimmte Rolle inne – etwa als Auszubildende oder Managerin – sondern auch als Angehörige einer bestimmten Profession – beispielsweise als Polizistin oder Ärztin. Zudem können nicht nur natürliche Personen zu Trägern institutioneller Rollen werden, sondern auch kollektive Akteure wie Unternehmen, Staaten oder Parteien (Karp 2014: 135ff.). So macht es beispielsweise theoretisch keinerlei Schwierigkeiten zu sagen, dass Russland aufgrund seiner Rolle als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrats eine besondere Verantwortung für den Weltfrieden trägt, die etwa Italien oder Indien nicht in gleicher Weise zukommt.

All diesen Rollen ist gemeinsam, dass sie bestimmten Zwecken dienen: Der Versorgung und Erziehung von Kindern im Fall der Eltern, der Planung und Kontrolle von Arbeitsabläufen im Sinne der Unternehmensziele im Fall der Managerin oder eben der Bewahrung der internationalen Ordnung im Fall der Sicherheitsratsmitglieder. Aber wie genau tragen Rollen zu diesen Zielen bei? Welche Mechanismen versetzen Rollenträger in die Lage, diese Zwecke mit Erfolg zu verfolgen? Die Antwort, die ich vorschlagen möchte, beruht auf der Idee, institutionelle Rollen als *normative Werkzeuge* zu verstehen: Es handelt sich bei ihnen demnach um *Werkzeuge*, weil sie mit Blick auf die Verwirklichung bestimmter Zwecke evaluiert, gerechtfertigt und nicht selten geschaffen werden. Um *normative Werkzeuge* handelt es sich, weil institutionelle Rollen ihre Träger im Gegensatz zu Hämmern oder Taschenrechnern nicht durch ihre physischen Eigenschaften oder kognitiven Fähigkeiten unterstützen, sondern durch die Zuweisung von normativen Vor- und Nachteilen und die Setzung evaluativer Standards und allgemeiner Handlungsorientierungen.

Vor diesem Hintergrund können wir nun gezielter danach fragen, was die institutionelle Rolle der Staatlichkeit ausmacht und was ihr gegebenenfalls moralischen Wert verleiht. Klar scheint, dass der Wert sich aus dem Zweck der Rolle ergeben muss. Die Rechte und Pflichten, die mit der Rolle einhergehen, sind schließlich Mittel zu spezifischen Zwecken und müssen mit Blick auf diese gerechtfertigt werden. Wenn wir uns an dem Bild des normativen Werkzeugs orientieren, gilt es also zu fragen, welcher Zweck mit der Rolle der Staatlichkeit verfolgt wird und wie dieser Zweck durch die Struktur staatlicher Akteure gefördert wird. Auf dieser Basis können wir schließlich untersuchen, wie sich dieser Zweck auf den Wert der Rolle der Staatlichkeit auswirkt.

Auf den ersten Blick scheint es, dass sich aus der Zweckorientierung institutioneller Rollen ein erhebliches Problem für meine Staatlichkeitskonzeption ergibt. Das weberianische Argument gegen teleologische Staatlichkeitskonzeption bestand ja gerade darin, dass es keinen Zweck gebe, den Staaten und nur Staaten zu allen Zeiten verfolgt hätten, weswegen Staatlichkeit nur über das für sie typische Mittel – das der physischen Gewalt – definiert werden könne. Wenn diese Analyse richtig ist, dann ist das Projekt, Staatlichkeit als eine auf einen Zweck ausgerichtete institutionelle Rolle zu verstehen, zum Scheitern verurteilt.

Auf diesen Einwand lässt sich zunächst erwidern, dass ein wichtiger Unterschied zwischen dem *Verfolgen* und dem *Haben* eines Zwecks besteht. Webers Argument ist, dass es keinen Zweck gibt, den alle Staaten und nur Staaten tatsächlich verfolgen, womit gemeint ist, dass sie ihr Handeln konsistent auf dieses Ziel ausrichten. Wie ich in dem Abschnitt zu Rotbergs teleologischem Staatlichkeitskonzept gezeigt habe, halte ich dieses Argument selbst mit Blick auf den Zweck der Sicherheitsgewährleistung für richtig. Allerdings ist damit noch nicht die Frage beantwortet, ob nicht alle Staaten (und nur Staaten) einen bestimmten Zweck *haben*, beispielsweise Sicherheit für ihre Bürger zu gewährleisten. Diese Frage zielt nicht auf die tatsächliche Praxis der Staaten, sondern auf die normativen Erwartungen, die mit dem Status der Staatlichkeit verbunden sind. So bereitet es beispielsweise keine Schwierigkeiten zu sagen, dass Nordkorea als Token der Kategorie Staat den Zweck hat, die Sicherheit seiner Bürger zu gewährleisten, dieses Ziel von der politischen Führung aber nicht konsistent verfolgt wird. Erst dieses Verständnis von Staatszwecken als normativen Erwartungen erlaubt es, Staaten wie Nordkorea für ihre Politik zu kritisieren und unter Druck zu setzen.

Lassen sich also Zwecke identifizieren, die alle Staaten (und nur Staaten) *haben*, das heißt Zwecke, von denen die normative Erwartung besteht,

dass staatliche Akteure sie verfolgen? Ich glaube, diese Frage muss auf zwei unterschiedlichen Abstraktionsebenen beantwortet werden: Auf einer konkreten, sachbezogenen Ebene kann man darüber streiten, ob sich ein universeller Kern an Rollenerwartungen an staatliche Institutionen ausmachen lässt und, wenn ja, wie umfangreich dieser ist. Ein vieldiskutierter Kandidat ist die Gewährleistung von Sicherheit. Hier wird argumentiert, diese Aufgabe lasse sich direkt aus dem staatlichen Anspruch auf ein legitimes Gewaltmonopol ableiten: Da der Staat den Bürgern das Recht entziehe, Gewalt unilateral für die Durchsetzung ihrer Rechtsauffassungen zu verwenden, sei der staatliche Monopolanspruch mit der Erwartung verknüpft, dass dieses Monopol zur Bewahrung der inneren Ordnung und dem Schutz vor äußeren Feinden verwendet wird. Allerdings lässt diese Argumentation offen, welcher Grad an Sicherheit mit welchen Mitteln und zu welchen Kosten gewährleistet werden sollte (hierzu ausführlich Schmelzle 2016). Insofern liefert der Zweck der Sicherheitsgewährleistung nur eine grobe Handlungsorientierung, aber noch kein umfassendes politisches Programm, das als Evaluationsmaßstab für staatliches Handeln dienen könnte. Andere verbreitete Staatsaufgaben, wie Wohlfahrtsleistungen oder die Bereitstellung der öffentlichen Infrastruktur, lassen noch weniger aus der Struktur von Staatlichkeit ableiten. All diese Aufgaben *können* zu Staatsaufgaben werden, sie müssen es aber nicht. Es bleibt den jeweiligen Gemeinwesen überlassen, zu entscheiden, ob diese Güter als öffentliche Güter staatlich bereitgestellt werden oder ob, und zu welchen Bedingungen, sie privat zu erbringen sind.

Diese Diskussion zeigt, dass bei der Suche nach konkreten Staatszwecken ein erhebliches Potenzial für *vernünftige Uneinigkeit* (Rawls 1993: 54ff.) besteht. Damit ist gemeint, dass es auch zwischen wohlmeinenden und kompetenten Akteuren strittig sein kann, welche Güter als öffentliche Güter von Staaten bereitgestellt werden sollten und welche konkreten Regeln aus einem unkontroversen Zweck wie dem der Sicherheitsgewährleistung folgen. Gleichzeitig ist jedoch klar, dass diese Uneinigkeit überwunden werden muss, wenn überhaupt öffentliche Güter produziert und allgemeinverbindliche Regeln festgelegt werden sollen. Solche Situationen werden von Jeremy Waldron als die »*circumstances of politics*« bezeichnet (1999: 101-103). Gemeint sind damit Konstellationen, in denen gemeinsame Normen notwendig sind, aber (vernünftige) Uneinigkeit über ihren konkreten Inhalt besteht. Meine These ist nun, dass dieses Problem der Unterbestimmtheit von öffentlichen Regeln und Aufgaben auf den höherstufigen Zweck von Staatlichkeit verweist: Dieser besteht nicht primär in der Gewährleistung konkreter Güter, sondern darin, *erstens* die Ziele

öffentlichen Handelns und die Verantwortungsbereiche gesellschaftlicher Akteure autoritativ festzulegen und *zweitens* hierfür die politische Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit zu tragen. Die Rechte und Pflichten, Autoritätsansprüche und Verantwortungszuweisungen, die mit der institutionellen Rolle der Staatlichkeit einhergehen, müssen sich mit Blick auf diese Zwecke rechtfertigen lassen und es ist ihre normative Bedeutung, die letztlich über den Wert von Staatlichkeit entscheidet.

3.2. Zwecke zweiter Ordnung und Wert von Staatlichkeit

Im letzten Abschnitt habe ich argumentiert, dass die institutionelle Rolle von Staaten auf zwei Zwecke ausgerichtet ist, die sich als *Zwecke zweiter Ordnung* charakterisieren lassen. Sie beziehen sich nicht auf konkrete Aufgaben wie die Gewährleistung von Sicherheit oder sozialer Vorsorge, sondern auf die *Metafunktionen* erstens verbindlich zu *entscheiden*, welche gesellschaftlichen Ziele auf welchem Wege und durch wen zu verfolgen sind und zweitens das Ergebnis dieser Prozesse politisch zu *verantworten*. Diese beiden Zwecke korrespondieren mit zwei Merkmalen von Staatlichkeit, die ich oben in Abschnitt 2.3. herausgearbeitet habe: Dem Anspruch auf letztinstanzliche Autorität einerseits und den damit einhergehenden Rechtfertigungspflichten gegenüber der Öffentlichkeit andererseits. In diesem Abschnitt werde ich nun zunächst beide Metafunktionen und ihr Zusammenwirken genauer beschreiben und dann nach ihrer normativen Bedeutung fragen.

Sowohl die *Dezisions- und Koordinationsfunktion* als auch die *Verantwortungsfunktion* staatlicher Institutionen können als Antwort auf das Problem der *circumstances of politics* gedeutet werden: Wie oben bereits angedeutet sind in modernen Gesellschaften widerstreitende Interessen und (vernünftige) Meinungsverschiedenheiten in nahezu allen politischen Sachfragen der Regelfall und nicht die Ausnahme. Dies betrifft nicht nur die Wahl abstrakter politischer Ziele, sondern auch die konkrete Ausgestaltung von weitgehend anerkannten Normen, wie etwa der Gewährleistung von Sicherheit und anderen menschenrechtlichen Grundgütern. Aus normativer Perspektive ergibt sich hieraus das folgende Dilemma: Entweder kommt die Produktion öffentlicher Güter und verbindlicher Regeln in all denjenigen Fällen zum Erliegen, in denen die Interessensgegensätze und Meinungsverschiedenheiten der gesellschaftlichen Akteure freiwillige Kooperation verhindern. Oder einige mächtige Akteure setzen ihre Vorstellungen zu ihren Konditionen unilateral gegen die Präferenzen aller an-

deren Betroffenen durch. Beide Lösungen sind offensichtlich problematisch. Entweder werden öffentliche Güter und verbindliche Regeln nur im Ausnahmefall bereitgestellt oder sie sind Produkte privater Willkür, die nicht systematisch an die Interessen und Präferenzen der Betroffenen gekoppelt sind.

Die beiden Metafunktionen staatlicher Institutionen können nun als Versuch verstanden werden, dieses Dilemma aufzulösen. Die Deziisions- und Koordinationsfunktion richtet sich gegen das erste Horn des Dilemmas. Sie begründet das staatliche Autoritätsmonopol und erlaubt es staatlichen Rollenträgern politische Ziele zu formulieren, verbindliche Normen zu setzen und die Rechte und Pflichten gesellschaftlicher Akteure festzulegen. Diese ermächtigende Funktion staatlicher Rollen ist aus zwei Gründen normativ bedeutsam.⁹

Erstens schaffen eindeutige Regeln Koordinationspunkte, die es den gesellschaftlichen Akteuren ermöglichen, ihre Handlungen aufeinander abzustimmen. Dies erhöht einerseits die Effektivität sozialer Kooperation, ist aber andererseits auch von genuiner moralischer Bedeutung: Zum einen verhindern öffentliche Normen, dass die Gesellschaftsmitglieder gezwungen sind, sich im Konfliktfall wechselseitig ihre einseitigen, privaten Rechtsauffassungen aufzuzwingen und sich so gegenseitig in ihren Rechten zu verletzen. Zum anderen wird die Effektivität sozialer Kooperation moralisch bedeutsam, wenn die Ziele sozialer Kooperation selber moralisch geboten sind, wie etwa die Gewährleistung grundlegender Menschenrechte. In diesen Fällen werden die Mechanismen, die die Verwirklichung dieser Ziele ermöglichen, selber zum Objekt moralischer Forderungen. Wenn also beispielsweise nur durch autoritative Regeln festgelegt werden kann, welches Maß an Sicherheit oder sozialer Vorsorge durch welche Akteure zu gewährleisten ist, dann werden Institutionen, die solche Entscheidungen verlässlich treffen können, moralisch obligatorisch. Aus dieser Perspektive besteht eine zentrale Funktion von Staaten darin, *moralische Koordinationsprobleme* zu bewältigen, das heißt Situationen, in denen natürliche Nichtschädigungs- und Hilfspflichten unterdeterminiert sind und daher selbst unter wohlmeinenden Interaktionspartnern nicht willkürfrei erfüllt werden können.

9 Für das Folgende vgl. ausführlich Schmelzle (2015: 197-199).

Zweitens ist die umfassende Handlungsfähigkeit des Staates auch Voraussetzung für die politische Selbstbestimmung seiner Bürgerinnen und Bürger. Das staatliche Autoritätsmonopol ermöglicht es ihnen, soziale Normen und Rollen zu schaffen und zu verändern und damit auf die Gesellschaft als Ganzes einzuwirken. Handlungsfähige politische Institutionen sind damit der archimedische Punkt, von dem aus die Bürger gemeinsame Ziele wählen und ihre Verwirklichung kontrollieren und gestalten können.

Die weitreichenden Handlungskompetenzen, die Staaten aufgrund der Deziisions- und Koordinationsfunktion zukommen, machen sie jedoch auch besonders anfällig für den Missbrauch dieser Macht. Unkontrollierte staatliche Willkür ist, so das klassische Argument John Lockes, um ein Vielfaches gefährlicher als die wechselseitige Willkür zwischen einzelnen Individuen (1689: II. §§ 13, 137). Damit droht das zweite Horn des oben formulierten Dilemmas, der willkürliche Gebrauch politischer Macht durch besonders mächtige Akteure. Die Verantwortungsfunktion staatlicher Institutionen ist ein – zugegebenermaßen unvollkommener – Schutzmechanismus gegen diese Gefahr. Die institutionelle Rolle von Staaten konzipiert diese als öffentliche Akteure, die staatliche Autorität als Agenten der Öffentlichkeit ausüben, gegenüber ihr für ihr Tun und ihr Unterlassen rechenschaftspflichtig sind und die politische Letztverantwortung für den Zustand der Gesellschaft tragen.¹⁰ Diese Rolle als öffentliche Akteure hat substantielle und prozedurale Konsequenzen für den Gebrauch staatlicher Autorität.

Substantiell verpflichtet die öffentliche Rolle staatlicher Institutionen auf Werte wie Unparteilichkeit, Inklusivität und Willkürfreiheit, die gegenüber *allen* Mitgliedern der politischen Gemeinschaften gleichermaßen gelten. Staatliche Eingriffe müssen mit Verweis auf ihren öffentlichen Nutzen gerechtfertigt werden und staatliche Befugnisse dürfen nicht für Privat- oder Partikularinteressen missbraucht werden. Diese Werte schlagen sich nicht nur in konkreten Normen, wie etwa konstitutionellen Gleichheitsgeboten, nieder, sondern bilden auch die Grundlage abstrakter Handlungsorientierungen, die jeden Gebrauch institutioneller Befugnisse habituell anleiten sollen. Der Status als öffentlicher Akteur ist aus dieser Perspektive ein zivilisierendes Element, das einerseits Rahmenbedingun-

10 Zum Aspekt der Letztverantwortung ausführlich Schmelzle (2017).

gen für den akzeptablen Gebrauch politischer Macht setzt und andererseits die normative Basis bildet, um politische Inaktivität zu kritisieren. Gegen diese Normen kann verstoßen werden, und gegen sie wird regelmäßig verstoßen. Hier möchte ich lediglich argumentieren, dass wir aufgrund des institutionellen Status des Staats als öffentlicher Akteur solche Verstöße überhaupt erst als Verstöße wahrnehmen können. Die normativen Erwartungen, die mit der Rolle als öffentlicher Akteur einhergehen, sind nicht nur für die Bewertung von Staaten folgenreich, sondern auch für die politische Praxis: Zum einen, weil die normativen Rahmenbedingungen von staatlichen Agenten internalisiert werden können (einer »Logik des Angemessenheit« folgend), zum anderen, weil sie einen anerkannten Maßstab bilden, anhand dessen Druck auf delinquente oder säumige Staaten ausgeübt werden kann (im Sinne der »Logik der Konsequenzen«; vgl. hierzu March/Olsen 1989).

Unter Bedingungen vernünftiger Uneinigkeit lässt sich die Willkürfreiheit politischer Machtausübung allerdings nur bedingt durch substantielle Normen gewährleisten. Wenn die inhaltlichen Konturen des Gemeinwohls vernünftigerweise umstritten sind, dann lässt sich jenseits krasser Fälle von Korruption nur selten ein externer Maßstab benennen, anhand dessen die Fairness und Angemessenheit einer Norm oder Handlung bewertet werden könnte. Aus diesem Grund sind faire, egalitäre Prozeduren notwendig, die es den Betroffenen erlauben, an der Formulierung von öffentlichen Normen mitzuwirken und das Handeln der Regierenden zu kontrollieren (vgl. Pettit 1997; Richardson 2002; Christiano 2004). Somit spricht der öffentliche Charakter staatlicher Institutionen in letzter Konsequenz für die Demokratisierung staatlicher Herrschaft, da unter Bedingungen vernünftiger Meinungsverschiedenheiten Legitimität in der Regel nur noch durch faire Verfahren erzeugt werden kann. Dies bedeutet natürlich nicht, dass Staatlichkeit begriffliche demokratische Verfahren voraussetzt, aber doch, dass die ihr inhärente Idee öffentlicher Gewalt – im Gegensatz zu privater Herrschaft – das normative Ideal der Demokratie in sich enthält.

Bilanzierend lässt sich an dieser Stelle festhalten, dass sowohl die substantiellen als auch die prozeduralen Ansprüche an staatliche Institutionen einen erheblichen Kontrast zu den Erwartungen an nicht-staatliche Governance-Akteure bilden. Während das Tun und Unterlassen Ersterer durch ihre spezifische Rolle systematisch auf die Förderung des Gemeinwohls ausgerichtet ist, steht es Letzteren frei zu entscheiden, welche öffentlichen Güter sie für wen zu welchen Bedingungen erbringen wollen. Rechenschaft sind sie dafür nicht primär den Betroffenen schuldig, sondern bei-

Cord Schmelzle

spielsweise Spendern und Auftragsgebern – im Fall von NGOs – oder Anteilseignern im Falle von Unternehmen.

4. Ausblick

Im letzten Abschnitt habe ich vorgeschlagen, staatliche Institutionen als normative Werkzeuge zu verstehen, die zwei Zwecken zweiter Ordnung dienen: Dem autoritativen Treffen politischer Entscheidungen und der normativen Einhegung dieser Autorität durch institutionalisierte Verantwortungs- und Rechenschaftsbeziehungen. Die Diskussion dieser staatlichen Metafunktionen hat gezeigt, dass sie nur zusammengenommen staatlichen Institutionen moralischen Wert verleihen. Autorität ohne Verantwortung lädt zu Missbrauch und Willkür ein, Verantwortungszuschreibungen ohne Handlungsfähigkeit sind nutz- und sinnlos. Was bedeutet diese Beobachtung nun für das Ausgangsproblem dieses Beitrags, nämlich die Frage, welche Priorität State-Building gegenüber der Förderung nicht-staatlicher Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit haben sollte? Ich meine hierauf lässt sich nun zweierlei antworten:

Die enge normative Kopplung der Deziisions- und Koordinationsfunktion einerseits und der Verantwortungsfunktion andererseits zeigt *erstens*, dass es ein Fehler wäre, politische Autorität in zerfallenen Staaten rein auf Basis der Handlungsfähigkeiten der potentiellen Governance-Akteure zuzuteilen. Die Autorisierung von Akteuren ohne die gleichzeitige Bindung dieser Autorität an öffentliche Verantwortungsstrukturen läuft Gefahr, willkürliche Machtbeziehungen eher zu fördern als einzudämmen. Die Entscheidung zwischen State- und Governance-Building ist aus diesem Grund keine rein pragmatische Frage, die sich anhand von kurz- und mittelfristigen Erfolgsaussichten entscheiden ließe. Vielmehr sprechen prinzipielle Gründe dafür am Ziel des Staatsaufbaus festzuhalten, da nur so langfristig die Chance besteht, dass politische Autorität dem öffentlichen Wohl verpflichtet ist und von den Betroffenen kontrolliert und programmiert werden kann. Die Betonung der staatlichen Verantwortungsfunktion hat zudem Konsequenzen für die Frage, welche Form von Staatlichkeit unterstützt werden sollte: Externes Engagement, das lediglich staatliche Herrschafts- und Kontrollkapazitäten aufbaut, aber die Förderung demokratischer Strukturen und verantwortungsvoller Regierungsführung unterlässt, ist mindestens so riskant wie die Ermächtigung nicht-staatlicher Akteure (zu externer Demokratieförderung vgl. Jacob in diesem Band).

Angesichts der durchwachsenen Erfolgsbilanz der State-Building-Missionen der letzten 20 Jahre ist allerdings *zweitens* festzuhalten, dass der Aufbau effektiver und verantwortlicher staatlicher Institutionen allzuoft nicht gelingt. Was also tun in Fällen, in denen über kurz oder lang keine staatliche Alternative zu nicht-staatlichen Governance-Akteuren greifbar ist? Das Argument dieses Aufsatzes legt nahe, dass die internationale Gemeinschaft in solchen Fällen versuchen sollte, nicht-staatliche Akteure in die Rolle eines öffentlichen Akteurs zu drängen (vgl. hierzu ausführlich Jacob/Ladwig/Schmelzle 2018). Anreize, Sanktionen und Überzeugungsarbeit sollten dazu genutzt werden, nicht-staatliche Governance-Akteure zumindest partiell an Normen der Unparteilichkeit und Inklusivität zu binden und ihr Tun und Unterlassen öffentlichen Rechtfertigungspflichten zu unterwerfen. Beispiele für solche Strategien sind etwa die Kopplung der (partiellen) völkerrechtlichen Anerkennung von Quasi-Staaten und bewaffneten Gruppen (Krieger 2015; Dietrich und Oldenbourg in diesem Band) an Menschenrechtsnormen sowie internationale Kampagnen zur Stärkung der Unternehmensverantwortung in Räumen begrenzter Staatlichkeit (vgl. Winston 2002; Spar/La Mure 2003). So unterschiedlich diese Ansätze auch sind, sie zielen beide darauf ab, nicht-staatlichen Governance-Akteuren öffentliche Verantwortung zuzuweisen und sie so, zumindest in spezifischen Hinsichten, in öffentliche Akteure zu transformieren. Dies ersetzt langfristig keine staatlichen Strukturen, kann aber dazu beitragen, nicht-staatliches Regieren unter widrigen Bedingungen gerechter und legitimer zu gestalten.

Literatur

- Bakonyi, Jutta/Hensell, Stephan/Siegelberg, Jens* (Hrsg.) 2006: Gewaltordnungen bewaffneter Gruppen. Ökonomie und Herrschaft nichtstaatlicher Akteure in den Kriegen der Gegenwart, Baden-Baden.
- Brozus, Lars* 2011: Applying the Governance Concept to Areas of Limited Statehood. Implications for International Foreign and Security Policy, in: Risse, Thomas (Hrsg.): *Governance Without a State? Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York, NY, 262-280.
- Christiano, Thomas* 2004: The Authority of Democracy, in: *The Journal of Political Philosophy* 12: 3, 266-290.
- Colliot-Thélène, Catherine* 2007: Das Monopol der legitimen Gewalt, in: Anter, Andreas/Breuer, Stefan (Hrsg.): *Max Webers Staatssoziologie. Positionen und Perspektiven*, Baden-Baden, 39–55.
- Downie, Robert S.* 1971: *Roles and Values. An Introduction to Social Ethics*, London.

Cord Schmelzle

- Draude, Anke* 2012: Die Vielfalt des Regierens. Eine Governance-Konzeption jenseits des Eurozentrismus, Frankfurt a. M./New York.
- Elster, Jon* 1985: Making Sense of Marx, Cambridge.
- Eriksen, Stein Sundstøl* 2011: »State failure« in Theory and Practice: The Idea of the State and the Contradictions of State Formation, in: Review of International Studies 37: 1, 229-247.
- Genschel, Philipp/Leibfried, Stephan/Zangl, Bernhard* 2006: Zerfaserung und Selbsttransformation: Das Forschungsprogramm »Staatlichkeit im Wandel«, TranState Working Papers 45, Bremen.
- Green, Leslie* 1988: The Authority of the State, Oxford.
- Hardimon, Michael* 1994: Role Obligations, in: The Journal of Philosophy 91: 7, 333-363.
- Hill, Jonathan* 2005: Beyond the Other? A Postcolonial Critique of the Failed State Thesis, in: African Identities 3: 2, 139-154.
- Jacob, Daniel/Ladwig, Bernd/Schmelzle, Cord* 2018: Implications for Normative Theory, in: Risse, Thomas/Börzel, Tanja/Draude, Anke (Hrsg.): Oxford Handbook of Governance in Areas of Limited Statehood, Oxford (i. E.).
- Karp, David Jason* 2014: Responsibility for Human Rights: Transnational Corporations in Imperfect States, Cambridge.
- Kolstø, Pal* 2006: The Sustainability and Future of Unrecognized Quasi-States, in: Journal of Peace Research 43: 6, 723-740.
- Krasner, Stephen/Risse, Thomas* 2014: External Actors, State-Building, and Service Provision in Areas of Limited Statehood: Introduction, in: Governance 27: 4, 545-567.
- Krieger, Heike* 2015: Conclusion: Where States Fail, Non-State Actors Rise? Inducing Compliance with International Humanitarian Law in Areas of Limited Statehood, in: Krieger, Heike (Hrsg.): Inducing Compliance with International Humanitarian Law: Lessons from the African Great Lakes Region, Cambridge, 504-551.
- Levi, Margaret* 1988: Of Rule and Revenue, Berkeley, CA.
- Locke, John* 1689: Zwei Abhandlung über die Regierung., Frankfurt/Main [1977].
- March, James/Olsen, Johan* 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York, NY.
- Menkhaus, Kenneth* 2007: Governance without Government in Somalia: Spoilers, State Building, and the Politics of Coping, in: International Security 31: 3, 74-106.
- Moore, Barrington* 1982: Ungerechtigkeit. Die sozialen Ursachen von Unterordnung und Widerstand, Frankfurt/Main.
- Nozick, Robert* 1974: Anarchy, State, and Utopia, New York, NY.
- O'Neill, Onora* 2001: Agents of Justice, in: Metaphilosophy 32: 1/2, 180-195.
- Pettit, Philip* 1997: Republicanism. A Theory of Freedom and Government, Oxford.
- Rawls, John* 1993: Political Liberalism, New York.
- Rawls, John* 1999: The Law of Peoples, Cambridge.

- Reno, William* 2002: Mafiya Troubles, Warlord Crises, in: Beissinger, Mark/Young, Crawford (Hrsg.): *Beyond State Crisis?*, Baltimore, MD, 105–128.
- Richardson, Henry S.* 2002: *Democratic Autonomy. Public Reasoning about the Ends of Policy*, Oxford.
- Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula* 2007: Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit, in: Risse, Thomas/Lehmkuhl, Ursula (Hrsg.): *Regieren ohne Staat? Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit*, Baden-Baden, 13-37.
- Risse, Thomas* 2011: Governance in Areas of Limited Statehood. Introduction and Overview, in: Risse, Thomas (Hrsg.): *Governance Without a State. Policies and Politics in Areas of Limited Statehood*, New York, NY, 1-35.
- Rotberg, Robert* 2003: Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators, in: Rotberg, Robert (Hrsg.): *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, D.C., 1-25.
- Rotberg, Robert* 2004: The Failure and Collapse of Nation-States: Breakdown, Prevention and Repair, in: Rotberg, Robert (Hrsg.): *When States Fail: Causes and Consequences*, Princeton, 1-49.
- Schmelzle, Cord* 2015: *Politische Legitimität und zerfallene Staatlichkeit*, Frankfurt/Main.
- Schmelzle, Cord* 2016: Legitimität durch Sicherheit? Zu den Grenzen einer klassischen Rechtfertigung politischer Herrschaft, in: Abels, Gabriele (Hrsg.): *Vorsicht, Sicherheit!*, Baden-Baden, 157-176.
- Schmelzle, Cord* 2017: Staatlichkeit und Verantwortung zweiter Ordnung, in: Daase, Christopher/Junk, Julian/Kroll, Stefan/Rauer, Valentin (Hrsg.): *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 52 »Politik und Verantwortung«*, Baden-Baden.
- Searle, John R.* 2010: *Making the Social World: The Structure of Human Civilization*, Oxford.
- Spar, Debora/La Mure, Lane* 2003: The Power of Activism: Assessing the Impact of NGOs on Global Business, in: *California Management Review* 45: 3, 78-101.
- Tilly, Charles* 1985: War Making and State Making as Organized Crime, in: Evans, Peter/Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.): *Bringing the State Back In*, Cambridge, 169-191.
- Tyrell, Hartmann* 1980: Gewalt, Zwang und die Institutionalisierung von Herrschaft: Versuch einer Neuinterpretation von Max Webers Herrschaftsbegriff, in: Pohlmann, Rosemarie (Hrsg.): *Person und Institution. Helmut Schelsky gewidmet*, Würzburg, 59-92.
- Waldron, Jeremy* 1999: *Law and Disagreement*, Oxford.
- Weber, Max* 1964: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der Verstehenden Soziologie*, Köln.
- Winston, Morton* 2002: NGO Strategies for Promoting Corporate Social Responsibility, in: *Ethics & International Affairs* 16: 1, 71-87.
- Zartman, I. William* 1995: Introduction. Posing the Problem of State Collapse, in: Zartman, I. William (Hrsg.): *Collapsed States: the Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, CO, 1-14.