

“independent judiciary”) without properly understanding the processes leading there (Ottaway 2002, 1009).

A dynamic definition of the state is essential for the study of statebuilding and the potential role of the international community in such processes. The new institutionalisms in social science have developed approaches that help to understand actors and structures and can stimulate new analyses of war to peace transitions. They provide the basis for this discussion of institutional change. The final section applies insights from the theoretical discussion to some recent experiences in externally driven statebuilding missions.

2. What is at stake in international statebuilding?

State- and peacebuilding concepts have become increasingly complex. Best practice and lessons learned exercises have resulted in highly multifaceted, costly, and time consuming reconstruction concepts. Yet increased comprehensiveness is often frustrated by impasses during implementation. Practitioners and scholars have thus turned to international transitional administration to lead the process of transition from war to peace through statebuilding. But international transitional administration and statebuilding are both highly complex, probably among the most difficult tasks a nation or international organization can undertake, as the record of such attempts exemplifies (Caplan 2002; Etzioni 2004). Even unsurpassed military power and extraordinary resources cannot ensure mastering the challenge of such complexity, much less produce quick results (Pei/Kasper 2003).

Complexity is two-fold: The environments that the international community faces are best captured as “complex political emergencies,”¹ that have multiple and interconnected causes, courses, and consequences. Each case is unique, yet with state collapse or state failure complex political emergencies share an important characteristic (Spanger 2002, 4). The international community is also a highly complex actor. More accurately, the international community is a sys-

tem comprising multiple actors, and thus various interests, agendas, and strategies that are not necessarily complementary. Both dimensions cumulate in the context of externally driven post-conflict statebuilding, increasing the complexity.

2.1. Statebuilding and the Modern State

Before we can discuss statebuilding, we need to define the state. Taking Weber’s (1946, 78) classic definition as a starting point, the state is “a human community that (successfully) claims the monopoly of the legitimate use of physical force within a given territory.” This entails conceptions of state-society relations that are potentially conflicting. The state needs autonomy from society to be operational. The level of state efficiency and its decision-making capacity are linked to the degree of state autonomy. More autonomy leads to an increase in both efficiency and decision making capacity. Yet, conversely, the degree of states’ governance abilities and legitimacy depends on how deeply they are anchored in society (Spanger 2002, 10f.). This relationship is not static but interactive (Jackson/Nexon 1999). This suggests that the state is not standing a priori over and above society, but should rather be understood as a state-in-society (Migdal 2001).

Following the state-in-society approach avoids focusing the analysis of the state solely on the central state institutions which tends to attribute extensive abilities to the state to enforce its will on society, underestimating in turn the effect of society on the state (Manning 2003, 29). Migdal (2001, 16) alternatively defines the state as a “field of power marked by the use and threat of violence and shaped by (1) the image of a coherent, controlling organization in a territory, which is a representation of the people bounded by that territory, and (2) the actual practices of its multiple parts.”

This definition of the state has two essential features: it disaggregates the state into its different parts and recognizes their interaction (for instance along the vertical or horizontal dimension, such as central vs. local, or among differ-

Historically, statebuilding processes reach over an extensive time span. Post-conflict statebuilding is commonly understood as accelerated state formation through external assistance, i.e. security, money, and technical knowledge. Yet, as Miliken and Krause (2002) note, one can only expect such success if the state is taken completely out of its historical context, an institutional form independent from the historical forces that created it. These concepts have proven problematic in the context of modernization theory and there is little to suggest that this should be different in post-conflict contexts. The state is more than an organizational construct. Actors and structures are also relevant for the character and viability of states.

2.2.1. Actors

Analyzing the behavior of actors requires understanding how they make decisions. Refraining from an exhausting discussion of actors, we shall simply indicate that actors are complex entities whose decision making and preference formation are not to be treated exogenously, as much of the post-conflict literature does.²

Preferences derive from actors' interests and identities. When trying to understand actor behavior, we can treat either one as endogenous or exogenous (Fearon 2002). This article treats them as endogenous since we are interested in understanding how actors change their behavior from violent confrontation to peaceful cooperation under a state order. Treating preferences as given would render prospects for such development bleak. The preference-action link resembles a two-step model that helps to understand why actors cooperate: first we explain preference formation, then we explain interaction between actors that leads to an outcome (e.g. cooperation). The discussion of institutions suggests that this is not a one way street: the preferences of actors might result from their interaction. The two-step model is in fact an endless dance, with preferences leading to action/interaction, which in turn leads to new or consolidated preferences.

Treating preferences (interests and identities) as endogenous requires a conception of their origin and potential change. Multiple actors interacting in complex and dynamic networks complicate the study of agency. Yet agency is not only actor dependent. In fact, most social science accepts that while actors conceived as purposeful agents have an impact on society, they are simultaneously affected by that society (Wendt 1987, 337f.). Thus, agency can at least partly be explained via social structures, the institutions in a society.³

2.2.2. Institutions

Statebuilding is often referred to as institution building, or institutional design/engineering (Bastian/Luckham 2003) but institutions are mostly taken for granted. Unfortunately, "institution, too, is a complicated concept" (Ottaway 2002). Merriam-Webster defines institution as "a *significant* practice, relationship, or organization in a society or culture [...] an *established* organization or corporation especially of a public character." Two qualities, "significant" and "established", are particularly important (Bakarath/Chard 2002, 818). Structures, like interests and identities, can also be differentiated as exogenous and endogenous: The former impact on actors in the sense of physical constraints (Fearon 2002, 65ff.). The latter poses cognitive constraints and are the subject of the discussion below.

Social structures are systems of beliefs and practices (Fearon 2002, 65). Following Wendt (1992, 399) belief systems (collective knowledge) and related actions of individuals construct social structures: shared belief systems entail shared assumptions about possible actions of others upon which decisions about actions are made. Thus, actors and endogenous structures are mutually constitutive. Institutions are relatively stable ("established") sets or "structures" of identities and interests. They can be codified in formal rules and norms and are fundamentally cognitive entities but they act on individuals as more or less coercive social facts. Identities and such collective cognitions do not

than two parties to the conflict would add more variables, thus discouraging unilateral actions. Self-reflection might not occur due to persistent convictions of the parties. Expectations about linear causal mechanisms are thus problematic: behavior and concepts of self and other do not change automatically upon changes in the physical environment. But assumptions about such mechanic processes often underlie approaches to post-conflict environments: security guarantees for peace agreements, support for government structures, money and training are expected to stimulate change but often result in disappointment.

Unintended change can result from evolution of cooperation. Behavior creates expectations which affect actors' identities and interests. Through cooperation, actors form new expectations about future actions by others, which after relatively stable practice over time leads to the internalization of new norms, e.g. valuing cooperation in itself, not only because it yields better returns than unilateral behavior. Two obstacles stand in the way of the change through evolution of practice model.

First, actors have to start cooperation. Therefore they must be interested in absolute rather than relative gains. The latter would be the result of negative attitudes like antipathy and distrust toward each other. In our post-conflict setting, groups A and B could prefer relative (sub-optimal) gains such as securing the group's decision making autonomy over absolute gains like an increase in collective security or prosperity from cooperation. Even if the international community can facilitate the beginning of cooperative processes (e.g. through roundtables) they will not become established and relevant, i.e. institutionalized, until the actors have internalized them.

Secondly, change through evolution of practice is slow and incremental. Wendt (1992, 418) explains that change is not the primary objective of the actors concerned, but rather a byproduct of attempts to realize other goals. It might thus take a long time of cooperation between actors before cooperation and the willingness to compromise – prerequisites for the functioning of democratic processes – are

realized as values in their own right (as opposed to necessary evils). Warring parties can be forced to cooperate in democratic structures under an international transitional administration, yet until this cooperation is valued itself and thus considered appropriate by the domestic actors, it cannot be self-sustainable. Determining when internalization has taken place is impossible *ex ante*, difficult *ex post*, and most likely longsome due to institutions' path-dependence.

We can summarize institutional change from a sociological institutionalism perspective referring to the concepts of the logic of appropriateness versus the logic of consequences (or instrumentality). Following the former means that actors make decisions because they are widely valued within a broader cultural environment (Hall/Taylor 1996, 949). The logic of consequences suggests that actors follow rational means-ends calculations, while the former suggests that what is considered rational is socially determined, and thus decisions are eventually made on reflections about appropriateness.⁶ The legitimacy of institutions, then, depends on the sources of cultural authority.

Without trying to locate the origins of culture, it is clear that successful statebuilding involves much more than the creation of governance systems. Likewise, institution-building does not mean changing the formal structure, the written 'rules of the game'. Rather it is about aligning formal rules with informal norms, and monitoring the enforcement or practice of each. Institutional performance depends on the interplay of these components and does not result from the existence of just one of them.

A lack of appreciation for the complexity of the above mentioned concepts has hampered most approaches to international transitional administration and statebuilding and their evaluations. While the goals of statebuilding missions are easily identifiable, the means how to get there are not. More recently, a new thread in the literature has emerged that questions traditional thinking on peace implementation. Such approaches combine insights from development theory and apply them to post-conflict situations.

sible to establish the conditions for legitimate and sustainable national governance through a period of benevolent foreign autocracy. Strikingly, this inherent contradiction has gained little attention in scholarly literature and even less in the relevant policy documents.⁸ Chesterman (2004) calls this a means-ends inconsistency. Beauvais (2001, 1108) stresses practical implications, speaking of a dual statebuilding mandate for UNTAET, including a "UN governorship"⁹ and a "local self-government" part.

Such contradictions, inconsistencies, or operational challenges have triggered diverse responses: Chopra (2002, 999) calls for new concepts he labels "participatory intervention;" Chesterman (2004) advocates clear mandates, detailed sequencing of power transfer to the local population, transparency and accountability of international staff. He insists that local consent and true "ownership" of the process do not go together with international transitional administration, captiously pointing out that such intervention would not be needed if governance could rely on local actors; and for Caplan (2002, 83), power is the key, concluding "that a transitional administration in possession of full executive, as opposed to supervisory, authority is better equipped to meet the manifold challenge of these operations."

Two examples from Bosnia highlight the practical problems that are symptomatic for the contradictions in external statebuilding. First, the idea of the Bosnian constitution as laid out in the Dayton Agreement was that power sharing would be the key to pacification. Relying heavily on a consociational power sharing mechanism, the country was soon stuck in a deadlock because each nationality exploited its prerogative to block decisions on the state level that would hurt its "vital interests". Frustrated with the process, the Peace Implementation Council empowered the High Representative (HR) to push through legislation he considered necessary for implementation of Dayton and remove "obstructionists" to the peace process from office. Although this moved the country forward in some respect, it was detrimental to the statebuilding exercise in general.

Local elites could use HR interventions to prop up ethnic antagonism: they opposed the decisions and exploited the authoritarian character for their identity narratives. Decisions against individual politicians, for instance, were transformed into assaults against the whole ethnic group. Furthermore, the parties have concentrated their power and attention to the entity level. Avoiding decision making at the national level is beneficial for the local elites, since they can avoid association with unpopular decisions, which they would have to defend before their constituencies. As the international community wants to see smooth and progressive development, the HR will finally make the decisions.¹⁰ These in turn have a high propaganda value, since local elites can declare their solidarity with the population against intervention from outsiders reinforcing the ties with their communities.

Instead of institutionalizing the need for cooperation into the local actors, HR intervention thus strengthened the ethno-nationalist forces. While those actors concentrated their political activity on the entity level, HR intervention has dominated political development at the state level to the extent that the OHR has become an essential part of the political system in Bosnia (Cox 2004). This calls into question the prospect of sustainability of the central state and the legislation passed in its name.

A second example from Bosnia elucidates the limited impact that electoral design, a crucial component of statebuilding in Bosnia, has in adversarial environments. The international community sought "to use repeated elections at various levels to diminish the power of the political parties which are seen as bearing a large part of the responsibility for the war there, and to encourage the emergence of 'moderate' alternatives" (CSCE 1998, 1; Manning 2001, 3). This strategy has failed, at least in the short term, due to the power struggles along the election process that used elections for factional agendas.

Manning (2001, 8) points to the core of the problem: "Elections are not simply indicators of the level of commitment to the political system, they are tools used pro-actively by all ac-

challenge in the special circumstances of a war-torn society (Stiefel 1999). This suggests that current approaches may be improved by turning toward the lessons learned in development cooperation (which can look back on a much longer history of evaluation, adaptation and "try again, fail again, fail better" exercises) and combining those with the experiences made in post-conflict situations.

Development and post-conflict strategies remain inconsistent. Where one is process oriented and seeks sustainability, the other is rather product based and looks for results in short time; while one is controlled externally, the other promotes local initiative (Bush 2004). Attempts to get these two "cultures" talking to each other are manifested for instance in community driven reconstruction programs (Cliffe et al. 2003). In general, greater appreciation for the local context seems to find its way into the corridors of donor organizations (McKechnie 2003; Woodward 2002). Linear models of war to peace transitions are being questioned, which follows experiences with development cooperation.

Change seems to be in urgent need. In the wider context, UN missions with statebuilding components have failed more often than not. Of the 18 countries that experienced UN peace-keeping missions with a political "institution-building" component between 1988 and 2002, thirteen (72%) were classified as some form of authoritarian regime as of 2002 (Call/Cook 2003). Implementation of the prevalent "democratic reconstruction model" has proven problematic to say the least. UNTAES in Eastern Slavonia is regarded as a success, while the situation on the ground is far from resolved. Violence has sparked in Kosovo in spring 2004, and East Timor is still struggling, even if Chopra's (2002) account of UNTAET as "building state failure" might be too pessimistic.

4. Conclusion

This article has suggested that international statebuilding fails due to a limited appreciation of the complexities that such missions entail. It

has offered a definition of the state and the process that leads to its making that goes beyond traditional, and in this opinion, overly simplistic concepts still dominant in statebuilding research and practice. The discussion of institutions and institutional change attempted to elucidate the context in which post-conflict statebuilding takes place. Some of the recent experiences from the field have shown that there is an urgent need for further reflection on current approaches in order to realize the promises they make to the people in whose name they are being exercised.

International statebuilding is not a technical affair, but a complex undertaking that impacts on every aspect of the target society. It is an effort in social engineering and not impartial assistance for self-help (Paris 1997). The recent move towards variants of international transitional administration that have included temporary UN statehood in East Timor give evidence to a new willingness on part of the international community to engage in post-conflict societies. Strong mandates and substantial resources alone, while important in their own right, do not determine the fate of a statebuilding mission. It might be advisable to change our language as we have seen that the state cannot be built but is constituted over time, not last in the minds of its people.

There is need for further research, yet, equally important, research has to become more policy relevant. "Standardized packages and blueprints that are imposed from outside, without regard to the intense political contests of post-conflict circumstances and to the need for donors to match resources to their goals, will fail" (Woodward 2002, 30). It is time to provide alternatives to the Procrustean Bed of international statebuilding. There is a persistent unwillingness to let go of an ideal model of state reconstruction by those who think of themselves as specialists, and a growing tension between them and realists who recognize the cost and long term commitment that statebuilding must imply. Moving away from a focus on outcomes toward a better understanding of how international assistance can stimulate the right processes that are needed to induce change in peo-

Afghanistan, das nur noch von Warlords beherrscht wurde, eine Fiktion oder ein schlechter Witz. Diktatoren und Menschenrechtsverletzer wie Milošević in Serbien konnten sich nicht hinter dem Prinzip der Souveränität verstecken, wenn sie Verbrechen gegen die Humanität begingen, vor allem nicht in multiethnischen Staaten wie dem früheren Jugoslawien, wo die Grenzen des souveränen Staates selbst umstritten waren. Unter solchen Umständen hatten außenstehende Mächte nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, im Namen der Menschenrechte und der demokratischen Legitimität einzugreifen.

Die humanitären Interventionen der neunziger Jahre führten zu einer Ausweitung der faktischen internationalen Kolonialherrschaft über die gescheiterten Staaten der Welt. Oft bildete das amerikanische Militär die Spitze der Interventionen; wenn es aber um den Staatsaufbau ging, schloss sich eine große Koalition von hauptsächlich europäischen Ländern sowie Australien, Neuseeland und Japan an. In Somalia, Kambodscha, Bosnien, dem Kosovo, Ost-Timor und jetzt Afghanistan hörte die »internationale Gemeinschaft« auf, eine Abstraktion zu sein, und war als effektive Regierungsmacht des jeweiligen Landes greifbar präsent. Diese Länder hatten keine Souveränität mehr, und die Regierungsfunktionen wurden den Vereinten Nationen oder anderen Hilfs- und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) übertragen – im Falle Ost-Timors stationiert auf einem Schiff, das im Hafen vor der Hauptstadt Dili dümpelte. Dieses internationale Imperium, das sich auf die Menschenrechte und die Demokratie berief, war gut gemeint, aber dennoch ein Imperium, das Präzedenzfälle für die Preisgabe von Regierungssouveränität an internationale Akteure schuf.

Position: Pflicht zum Eingreifen

Die Vereinigten Staaten stehen vor dem Problem, dass gescheiterte Regierungen ein nicht hinnehmbares Sicherheitsrisiko in Form von Terroristen mit Massenvernichtungswaffen darstellen können. Einige Menschen würden gern scharf zwischen Interventionen im Namen der Menschenrechte in einem Land und Interventionen zur Verhinderung von Sicherheitsrisiken für andere Länder unterscheiden und sagen, dass es nur im ersten Fall legitime Gründe für die Verletzung der Souveränität gibt. Diese Unterscheidung ist fragwürdig, weil sie davon ausgeht, dass Selbstverteidigung irgendwie weniger legitim ist als die Verteidigung anderer. Ohnehin überlappen sich die beiden Sachverhalte in der Praxis, weil Regierungen, die gegen Menschenrechte verstoßen, oft auch ihre Nachbarn bedrohen oder zu schwach sind, um solche Sicherheitsrisiken und Missbräuche zu unterbinden.

Dieser Punkt sollte nicht als Rechtfertigung für den Krieg der Regierung Bush gegen den Irak interpretiert werden. Pro und Kontra waren in diesem Fall sehr komplex. Die Möglichkeiten, eine echte Bedrohung der Sicherheit durch Bagdad per Abschreckung abzuwenden, wurden nicht ausreichend sondiert, und die Regierung vermischte das Sicherheitsrisiko durch den Irak und die Bedrohung durch Terroristen auf eine Weise, die die unterschiedlichen Interessen der beiden Parteien nicht korrekt widerspiegelte (Mearsheimer 2002). Es geht vielmehr darum, dass die Existenz von Massenvernichtungswaffen in den Händen nichtstaatlicher Akteure ein neues und extrem ernst zu nehmendes Sicherheitsproblem darstellt, das nahezu mit Gewissheit eine Intervention seitens eines Landes, das auf diese Weise bedroht wird, rechtfertigt. Abschreckung funktioniert nicht, wenn die Wahr-

bedrohend

scheinlichkeit eines Erstschlags mit Massenvernichtungswaffen hoch ist. Das Prinzip der Souveränität an sich wäre niemals ausreichend, um ein Land zu schützen, von dessen Gebiet eine solche Bedrohung ausgeht. Die Beseitigung dieses Problems führt genau zum selben Ergebnis wie die humanitäre Intervention: zu der Notwendigkeit, in solche Länder hineinzugehen und die Regierung zu übernehmen, um die Risiken auszuschalten und zu verhindern, dass sie in Zukunft jemals wieder aufkommen.

Staaten bauen

Die in den beiden ersten Kapiteln angesprochenen Themen – wie man die Regierungsqualität schwacher Staaten fördert, ihre demokratische Legitimität verbessert und von sich aus lebensfähige Institutionen stärkt – werden also zum zentralen Projekt der zeitgenössischen internationalen Politik. Zu dieser Schlussfolgerung kommen wir infolge unseres Bestrebens, von Konflikten oder Kriegen zerrissene Gesellschaften wiederherzustellen, oder unser Wunsch, dem sich schnell ausbreitenden Terrorismus den Boden zu entziehen, oder aber infolge unserer Hoffnung, dass dies armen Ländern die Gelegenheit gibt, sich wirtschaftlich zu entwickeln. Wenn es eine Wissenschaft, Kunst oder *techné* des Staatsaufbaus gibt, dann wird sie all diesen Zielen zugleich dienen und sich extrem hoher Nachfrage erfreuen.

In den Vereinigten Staaten hat sich dafür der Begriff »nation-building« eingebürgert. In dieser Formulierung spiegelt sich vielleicht die nationale Erfahrung, dass unsere kulturelle und historische Identität in hohem Maß von po-

litischen Institutionen wie dem Konstitutionalismus und der Demokratie geprägt wurde. Europaern ist der Unterschied zwischen Staat und Nation bewusster, und sie betonen, dass der Aufbau einer Nation im Sinn einer von gemeinsamen Geschichte und Kultur zusammengehaltenen Gemeinschaft weit jenseits der Möglichkeiten einer außenstehenden Macht liegt. Damit haben sie natürlich Recht: Nur Staaten lassen sich nach Plan konstruieren. Wenn daraus eine Nation entsteht, ist das eher Glück als Planung.

In den Vereinigten Staaten gibt es eine ideologische Debatte über den Aufbau von Nationen. Einige Konservative, darunter viele der libertären Rechten, sind aus Prinzip dagegen, weil sie dies nicht für machbar halten und weil ihnen die Vorstellung einer teuren Bindung mit offenem Ausgang an das, was sie für so etwas wie ein internationales Wohlfahrtssystem halten, nicht behagt. Andererseits gibt es in den Reihen der internationalen Finanzinstitutionen, der Geber und der NGOs viele, die vom Nationenaufbau reden, als wäre er ein Prozess, den wir gut verstehen und bewältigen könnten, wenn wir nur die Ressourcen dazu hätten. Die erste Position ist angesichts der außenpolitischen und Sicherheitsbedürfnisse der USA jetzt und in Zukunft einfach unhaltbar. Die Regierung Bush war bei ihrem Antritt hinsichtlich des Nationenaufbaus skeptisch, hat sich aber in Afghanistan und im Irak nolens volens hineinziehen lassen. Die Befürworter eines Nationenaufbaus müssen sich andererseits damit auseinandersetzen, dass die Resultate auf diesem Gebiet überaus beunruhigend sind. Es ist nicht einfach so, dass der Nationenaufbau nicht funktioniert hätte; in vielen Fällen, beispielsweise in Afrika südlich der Sahara, führten zahlreiche solche Versuche sogar dazu, dass in Wirklichkeit im Lauf der Zeit die insti-

Bildung des Staates
141

tutionelle Kapazität erodierte. Wir müssen uns daher genau ansehen, was möglich ist und was nicht, und verstehen, wo die Grenzen dessen sind, was Hilfe von außen erreichen kann.

Beim Aufbau von Nationen lassen sich drei verschiedene Aspekte oder Phasen unterscheiden. Die erste Phase ist der Wiederaufbau nach gewaltsamen Konflikten und in Ländern wie beispielsweise Afghanistan, Somalia und im Kosovo, in denen die staatliche Autorität völlig zusammengebrochen ist und von Grund auf wiederhergestellt werden muss. Dabei haben die auswärtigen Mächte die Aufgabe, kurzfristig durch Bereitstellung von Sicherheits- und Polizeikräften, humanitärer Hilfe und technischer Unterstützung bei der Restaurierung von Elektrizität, Wasser, Banken- und Abrechnungssystemen und so weiter für Stabilität zu sorgen.

Hat der zusammengebrochene Staat das Glück, dass sich Dank internationaler Hilfe ein Minimum an Stabilität einstellt (wie im Fall Bosniens), folgt die zweite Phase. Hier besteht das Hauptziel darin, sich selbst erhaltende Institutionen zu schaffen, die weitermachen können, wenn die Unterstützung von außen endet. Diese Phase ist viel schwieriger zu bewältigen als die erste, aber sie ist die entscheidende, wenn die auswärtigen Mächte je das betreffende Land erhobenen Hauptes verlassen wollen.

Der dritte Aspekt überlappt sich in erheblichem Maß mit dem zweiten. Er dreht sich um die Stärkung schwächer Staaten, in denen die Autorität des Staates ausreichend stabil ist, dieser aber bestimmte notwendige staatliche Funktionen wie den Schutz der Eigentumsrechte oder die Bereitstellung eines primären Bildungssystems nicht erfüllen kann. Diese Kategorie ist sehr breit und reicht von

Staaten mit Nischen institutioneller Kompetenz, beispielsweise einer den Wechselkurs stabilisierenden Zentralbank, aber mit Problemen bei Dienstleistungen niedriger Spezifität wie der Bildung oder der Rechtsstaatlichkeit (zum Beispiel Peru, Mexiko) bis hin zu Ländern mit schwachen Institutionen auf der gesamten Bandbreite (zum Beispiel Kenia, Ghana).

Afghanistan und der Irak nach Saddam stellen völlig unterschiedliche Herausforderungen dar. Afghanistan war niemals ein moderner Staat. Unter der Monarchie, die es bis zum Beginn der politischen Unruhen in den siebziger Jahren gab, war es größtenteils eine Stammeskonföderation mit minimaler staatlicher Durchdringung außerhalb der Hauptstadt Kabul. Die folgenden Jahre der kommunistischen Misswirtschaft und des Bürgerkriegs löschten so gut wie alles aus, was von diesem bereits schwachen Staat übrig war. Nach Vertreibung der Taliban musste der Staat von Grund auf neu gebaut werden, wobei Ressourcen und Beratung vollständig von außen kommen mussten. Angesichts der Größenordnung dieser Aufgabe und der relativen Knäuserigkeit der Vereinigten Staaten und anderer Geber sind die Aussichten, hier einen modernen Staat zu errichten (von einer Demokratie ganz zu schweigen) entmutigend.

Der Irak war im Gegensatz dazu ein viel höher entwickeltes Land mit viel mehr Ressourcen, sowohl materiellen als auch menschlichen. Hier bestand das Problem darin, dass funktionierende staatliche Institutionen entweder zusammengebrochen oder von den Vereinigten Staaten unmittelbar nach dem Krieg demontiert worden waren und wieder aufgebaut werden mussten. Eine riesige Menge administrativer Kapazität ging durch die weit verbreiteten

Plünderungen und das Chaos nach dem Einmarsch verlor. Wie im Fall von Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg und vieler postkommunistischer Regime war der Staatsaufbau im Irak nach Saddam durch die Notwendigkeit erschwert, zu verhindern, dass Angehörige des alten Regimes wieder zu Amt und Würden kamen. Eine Generation totalitärer Herrschaft hatte die politische Landschaft kahl geschlagen, und außerhalb der ehemaligen Regierungspartei und des Militärs waren kaum noch Menschen mit administrativer Kompetenz oder politischen Fähigkeiten übrig.

Die Vereinigten Staaten und die internationale Gemeinschaft haben mit der ersten Phase der Rekonstruktion und Stabilisierung nach Konflikten gemischte Erfahrungen gemacht. In Panama, Somalia, Haiti und Bosnien begingen die Vereinigten Staaten und andere international Mitwirkende jede Menge Fehler, aber sie haben auch einiges gelernt. Bis es in den Jahren 1999 und 2000 im Kosovo und in Ost-Timor um die Initiative zum Aufbau der Nation ging, hatten sowohl die US-Regierung als auch die internationale Gemeinschaft viel bessere Möglichkeiten zur internen Koordination und einige Mechanismen zur Bewahrung des institutionellen Gedächtnisses zum Staatsaufbau entwickelt.

Unglücklicherweise schöpfte die Regierung Bush nicht aus diesen früheren Erfahrungen, als sie in Afghanistan und im Irak eingriff, und sie beging viele derselben Fehler, die schon bei früheren Versuchen des Nationsaufbaus gemacht wurden (beispielsweise sah sie die weit verbreiteten Plünderungen nicht vorher und unterließ es, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung Polizei- oder Gendarmenkräfte bereitzustellen). Im Irak lag das teils

an dem Unilateralismus, mit dem die Regierung Bush in den Krieg ging, so dass ihr die meisten internationalen Partner die Mitwirkung verweigerten, und teils an internen bürokratischen Auseinandersetzungen, aufgrund deren die Organisation des Wiederaufbaus schließlich in den Händen des Pentagon verblieb (Fukuyama 2004). Das amerikanische Verteidigungsministerium hatte zwar bei jedem Versuch des Nationsaufbaus eine wichtige Rolle gespielt, aber es mangelte ihm an der institutionellen Kapazität, eine so komplexe Operation zu organisieren. Der Aufbau staatlicher Kapazität ist folglich etwas, das nicht nur in zusammengebrochenen oder schwachen Staaten der Dritten Welt gebraucht wird, sondern gelegentlich auch in Washington (Mendelson Forman 2002).

Beim Wiederaufbau unmittelbar nach Konflikten hat die internationale Gemeinschaft zwar in gewissem Umfang Erfolge zu verzeichnen, viel weniger beeindruckend ist die Bilanz jedoch bei der zweiten Phase des Nationsaufbaus, in der Akteure von außen versuchen, legitime, sich selbst erhaltende politische Institutionen zu etablieren oder zu stärken, die es der betreffenden Regierung schließlich erlauben, von auswärtiger Unterstützung unabhängig zu werden.

In dieser Hinsicht sind die Erfahrungen der neunziger Jahre in Somalia, Haiti, Kambodscha, Bosnien, im Kosovo und in Ost-Timor sehr ernüchternd. Weder die Vereinigten Staaten noch die internationale Gemeinschaft machten in all diesen Ländern beim Aufbau lebensfähiger Staaten sonderliche Fortschritte. In diesen Fällen war der Versuch des Nationsaufbaus wichtig dafür, die Situation zu stabilisieren und Verhandlungen den Weg zu bereiten. Der Frieden ist für Menschen in solchen Ländern von un-

Handwritten note:
Viel zu langsam