



Schweizerisches
Jahrbuch für
Entwicklungspolitik

Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik

25-2 | 2006

Frieden und Sicherheit: Herausforderungen für die
internationale Zusammenarbeit

Für eine effizientere Friedenskonsolidierung. Interview mit Roland Paris

Alina Rocha Menocal and Kate Kilpatrick



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/425>

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 octobre 2006

Number of pages: 73-83

ISBN: 2-88247-065-7

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Alina Rocha Menocal und Kate Kilpatrick, « Für eine effizientere Friedenskonsolidierung. Interview mit Roland Paris », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 25-2 | 2006, Online erschienen am: 22 Juni 2010, abgerufen am 07 Mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/425>

Für eine effizientere Friedenskonsolidierung

Interview mit Roland Paris*

Alina Rocha Menocal und Kate Kilpatrick

Seit Anfang der 90er Jahre hat sich die internationale Staatengemeinschaft zunehmend in Bemühungen zum Wiederaufbau von Staaten engagiert, die durch Kriege und gewalttätige Konflikte zerstört wurden. Heute führt die UNO allein weltweit über zehn politische Friedenskonsolidierungsmissionen durch, wobei sie sich auf die Erfahrungen stützt, die mit Wiederaufbauarbeiten nach Kriegen in Kambodscha über Guatemala bis Mosambik gemacht wurden¹. Mit den derzeit in Afghanistan und im Irak laufenden Grosseinsätzen stellt die Friedenskonsolidierung eine wichtige globale Wachstumsindustrie dar. Doch was wissen wir wirklich über ihre Effizienz bei Bemühungen zur Verringerung von Spannungen und zur Unterstützung des Wiederaufbaus nach Konflikten? Roland Paris jüngstes Werk, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*², (das mit mehreren Preisen, darunter der Chadwick F. Alger Award für das beste Buch über internationale

Organisationen, ausgezeichnet wurde), untersucht vierzehn der wichtigsten von der UNO zwischen 1989 und 1999 lancierten Friedenskonsolidierungsmissionen. Paris stellt sich darin insbesondere die Frage, ob die vorherrschenden Modelle der Friedenssicherung, mit ihrem Schwerpunkt auf rascher Demokratisierung und Marktliberalisierung, in fragilen Nachkriegskontexten angemessen sind. Im nachstehenden Interview fragen wir (Development in Practice, DIP)³ Roland Paris (RP), was wir aus den vergangenen Friedenskonsolidierungseinsätzen in Bezug auf deren Effizienz als Mittel zur Verhütung neuer Gewaltausbrüche in Nachkriegssituationen lernen können.

DIP: Was verstehen Sie unter „peace building“ (Friedenskonsolidierung)?

RP: Ich definiere Friedenskonsolidierung als eine Aktivität, die in einem Umfeld nach einem Bürgerkrieg erfolgt und zum Ziel hat, die Bedin-

* Das Interview mit Roland Paris, Assistenzprofessor für Politikwissenschaft und internationale Angelegenheiten an der Universität Colorado, Boulder, fand am 18. Februar 2005 statt. Alina Rocha Menocal, bis März 2005 stellvertretende Chefredakteurin von *Development in Practice* und derzeit Forschungsverantwortliche beim *Overseas Development Institute* (ODI) in London, und Kate Kilpatrick, bis September 2005 politische Beraterin des *Programme Policy Team* von Oxfam GB und heute Beauftragte der Organisation *Concern* im Niger, führten das Gespräch durch.

¹ Für nähere Informationen über die Friedenskonsolidierungstätigkeiten der UNO siehe: <<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp#>>.

² 2004 erschienen bei Cambridge University Press, Cambridge.

³ Beim folgenden Dokument handelt es sich um eine Adaptation durch den Herausgeber (Institut universitaire d'études du développement, IUED, Genf) aus *Development in Practice*, Band 15, Nr. 6, November 2005, S. 767-777, mit Genehmigung von Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford OX4 2JY UK, <<http://www.oxfam.org.uk>>. Oxfam GB stimmt Texten oder Aktivitäten im Zusammenhang mit dem vorliegenden Dokument nicht unbedingt zu und hat den bearbeiteten Text auch nicht ausdrücklich gebilligt.

ungen für einen stabilen und dauerhaften Frieden zu schaffen und das erneute Aufflammen von Gewalt in grossem Ausmass zu verhüten.

DIP: Gibt es neben der Verhütung der Rückkehr zur Gewalt, welche ein guter, aber eher eng definierter Indikator zu sein scheint, weitere Elemente, die sie bei der Wiederaufbauarbeit in Nachkriegssituationen für wichtig halten ?

RP: Ich verwende die Definition, die von Boutros-Ghali in seiner *Agenda für den Frieden* (1992)⁴ angeführt wurde, und die Anfang und Mitte der 90er Jahre massgeblich war. Seit Ende der 90er Jahre wurde der Begriff „*peace building*“ (Friedenskonsolidierung) dann zur Beschreibung einer viel breiteren Palette lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Initiativen zur Friedensförderung, einschliesslich der Konfliktprävention, verwendet. Die Anhänger der Tradition Johan Galtungs⁵ zum Beispiel definieren „*peace building*“ als Schaffung dessen, was sie einen „positiven Frieden“ nennen. Dieser „positive Friede“ umfasst viel mehr als nur einen Zustand der Gewaltlosigkeit; er schliesst das Freisein von verschiedenen Formen von Unterdrückung und Entbehrung mit ein. Diese Art von Definition vermischt die Entwicklungs- und die Sicherheitsagenda und ist Teil einer breiteren Debatte über „menschliche Sicherheit“. Diese Ziele sind zwar wichtig, doch macht eine Definition der Friedenskonsolidierung, die so unterschiedliche Aspekte wie Entwicklung, Sicherheit

und gute Regierungsführung umfasst, es sehr schwierig, Ursachen und Wirkungen voneinander zu unterscheiden. Deshalb habe ich für meine eigene Untersuchung eine engere Definition gewählt. Ich sage nicht, dass Friedenskonsolidierungseinsätze keine anderen Ziele, wie zum Beispiel die Förderung von guter Regierungsführung und Entwicklung oder die Beschäftigung mit Fragen ungleicher Wohlstandsverteilung verfolgen sollten. Jedoch gilt mein vorrangiges Interesse der Untersuchung der Verhütung von Gewalt in grossem Massstab, deshalb konzentriere ich mich darauf als Hauptziel der Friedenskonsolidierung.

DIP: Sie vertreten den Standpunkt, dass Friedenskonsolidierungseinsätze trotz zahlreicher und wesentlicher Unterschiede auf einer Reihe gemeinsamer Grundsätze und Hypothesen beruhen. Können Sie uns die Werte und Normen, die Sie implizit mit Friedenskonsolidierung verbinden, näher beschreiben ?

RP: Wenn ich die Bilanz der Friedenskonsolidierungseinsätze seit den 90er Jahren betrachte, so fallen mir zwei Dinge auf. Erstens sind die Missionen, die ich untersucht habe, und die Rahmenbedingungen, unter denen sie erfolgen, sehr unterschiedlich. Das Umfeld der Einsätze variiert sehr stark, die Einsatzländer sind mit sehr verschiedenen Problemen konfrontiert, und die Zusammensetzung der Missionen selbst ist sehr unterschiedlich. Zweitens ist trotz dieser Unterschiede und trotz des Fehlens einer zentralen Koordinationsstelle für

⁴ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, New York, Vereinte Nationen, 1992.

⁵ Johan Galtung ist Gründer und Leiter des globalen Expertennetzwerks TRANSCEND, das sich für die friedliche Konfliktumwandlung einsetzt. Er ist der Verfasser des ersten UN-Handbuchs für Ausbilder und Teilnehmer (*Conflict Transformation by Peaceful Means: The TRANSCEND Approach*, New York, United Nations Development Programme [UNDP], 2000) und gilt als führender Pionier der Untersuchung von Frieden und Konfliktumwandlung in Theorie und Praxis.

Friedenskonsolidierung eine allgemeine Konvergenz zu einer Friedensförderungsstrategie zu beobachten, die auf eine sehr rasche Entwicklung von Demokratie und Marktwirtschaft setzt. Alle Friedenskonsolidierungseinsätze, mit denen ich mich befasst habe, haben implizit oder explizit, auf die eine oder andere Weise die Demokratisierung und die Entwicklung der Märkte als ein Mittel gegen zivile Gewalt gefördert, und versucht, die diesbezüglichen Reformen so rasch wie möglich durchzuführen.

DIP: Ist das Ideal, kriegszerstörte Staaten in Demokratien mit freier Marktwirtschaft umzuwandeln zu wollen, als solches verfehlt? Wenn ja, welche alternativen Modelle gibt es?

RP: Ich halte dieses Ziel nicht als solches für verfehlt. Ich bin der Ansicht, dass demokratische oder repräsentative Regierungsformen, kombiniert mit einer Art marktorientierter Wirtschaft in den meisten Ländern wahrscheinlich die beste langfristige Lösung für zivile Gewalt sind. Zahlreiche Studien haben erwiesen, dass sich gut etablierte marktwirtschaftliche Demokratien sowohl innenpolitisch als auch in ihren Beziehungen zu anderen Staaten wesentlich friedlicher als andere Arten von Staaten verhalten, und dass sie auch dazu neigen, weniger repressiv zu sein, und weniger wahrscheinlich humanitäre Katastrophen erleben. Aus all diesen Gründen scheint die marktwirtschaftliche Demokratie in der einen oder anderen Form offenbar ein sehr gutes Modell für Stabilität zu sein.

DIP: Wo liegt dann das Problem?

RP: Das Problem ist nicht die Idee der Förderung von Demokratie oder

freien Märkten an sich, sondern die Annahme, dass externe Akteure diese Entwicklung in Ländern, die gerade einen Bürgerkrieg hinter sich haben, rasch und schmerzlos herbeiführen können; dass es möglich sei, Wahlen durchzuführen, marktwirtschaftliche Reformen einzuleiten, und dann die Arme in den Schoss zu legen, den Erfolg zu verkünden und abzuwarten, dass der Rest sich von selbst erledigt. So einfach sind die Dinge nicht. Zum einen setzt eine funktionierende Marktwirtschaft zumindest einen effizienten Staat voraus, der Rechtsstaatlichkeit im weitesten Sinne gewährleisten kann. Sogar Adam Smith vertrat die Ansicht, dass der freie Markt auf einen Staat angewiesen ist, der beispielsweise Verträge durchsetzen und Streitigkeiten durch ein gerechtes Justizsystem beilegen kann. Dies trifft auch auf die Politik zu: Erfolgreiche Demokratien brauchen Rechtssysteme und Gerichte, die in der Lage sind, Streitigkeiten – zum Beispiel bezüglich der Anwendung der Wahlgesetze – zu regeln. Die Friedensstifter haben nicht die Notwendigkeit verinnerlicht, Staaten sowie staatliche Strukturen und Institutionen zu schaffen, die einer erfolgreichen, nachhaltigen Marktwirtschaft und demokratischen politischen Systemen als Grundlage dienen können.

DIP: Somit vertreten Sie die Auffassung, dass das Anliegen, liberale Demokratien zu schaffen, langfristig gut ist, dass dies aber kurzfristig viele Schwierigkeiten verursacht. Weshalb wirkt sich die Liberalisierung in Nachkriegsgesellschaften so destabilisierend aus?

RP: Neuere empirische Forschungen haben ergeben, dass die instabilsten Staaten der Welt, bei denen die Wahrscheinlichkeit von interner Gewalt

und Verwicklungen in internationale Konflikte am grössten ist, nicht die voll gefestigten – autoritären oder demokratischen – Staaten sind, sondern vielmehr jene Staaten, in denen eine unvollständige oder teilweise Demokratisierung erfolgt ist, wo sich die Transition „festgefahren“ hat. So ist die Einführung der Liberalisierung zwar ein notwendiger Schritt, um langfristig eine relativ stabile marktwirtschaftliche Demokratie zu erreichen, doch wenn dabei nicht alle Phasen bis zur Festigung des demokratischen Systems durchlaufen werden, können Staaten in diese sehr gefährdete Kategorie geraten. Auch zeigt eine Studie der Weltbank aus dem Jahr 2003⁶, dass ein Land bei Beendigung eines Bürgerkriegs ein Risiko von rund 44 Prozent aufweist, innerhalb von fünf Jahren wieder in einen Konflikt zurückzuverfallen. Staaten, die gerade einen Bürgerkrieg durchgemacht haben, sind – zum Teil wegen der starken Polarisierungstendenzen – zu Anfang besonders fragil. Fast definitionsgemäss fehlen dort Institutionen, die eine Aussöhnung zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern ermöglichen. Wegen dieser institutionellen Schwäche bestehen sehr geringe Chancen, dass Meinungsunterschiede und Streitigkeiten durch eine institutionelle Struktur beigelegt werden können. Nach einem Bürgerkrieg sind Staaten ausserdem mit besonderen Entwicklungsproblemen konfrontiert: Häufig sind sie von Waffen überschwemmt und stehen vor der Herausforderung, eine Vielzahl ehemaliger Kombattanten zu demobilisieren und in die Zivilgesellschaft einzugliedern. Solche Länder sitzen auf einem Pulverfass. Die Einführung der Demokratie und die Entwicklung zur

freien Marktwirtschaft sind mit der Förderung des politischen wie auch des wirtschaftlichen Wettbewerbs aufs engste verbunden. Indes kann der politische Wettbewerb, auch im Rahmen einer entstehenden Demokratie, die Trennlinien, die dem Konflikt zugrunde lagen, noch verstärken. Wirtschaftlich gesehen können die Marktliberalisierungsprogramme und der mit zunehmender Privatisierung einhergehende Wettbewerb zur Verschärfung der Diskrepanzen und des Gefälles zwischen den wirtschaftlichen Siegern und Verlierern einer Gesellschaft führen. In Ländern, in denen der Konflikt durch Ungleichheiten in der Wohlstandsverteilung geschürt wurde, ist dies eine besondere Gefahr. Somit bergen sowohl eine liberale Demokratie als auch eine liberale Marktwirtschaft eine Art Paradox in sich. Dieses Paradox rührt aus der Tatsache her, dass sich mit der Förderung des Wettbewerbs langfristig positive und dauerhafte Ergebnisse erzielen lassen. Dort, wo der Wettbewerb durch staatliche Institutionen kanalisiert und gemässigt wird, kann er produktiven politischen und wirtschaftlichen Zwecken dienen, und seine Exzesse lassen sich durch Praktiken und Regeln des friedlichen Wettbewerbs eindämmen, welche auch die Bedeutung sozialer Gerechtigkeit anerkennen. Kurzfristig jedoch kann die Ankurbelung dieser Wettbewerbsformen in einem Nachkriegskontext sehr destabilisierend sein. Somit ist nicht zu erwarten, dass die Förderung des demokratischen politischen Wettbewerbs, der Aktivismus der Zivilgesellschaft und eine freie Marktwirtschaft naturgemäss positive Auswirkungen haben werden. Tatsächlich können sie auch wesentliche negative

⁶ Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Vol. 1, Washington, DC, World Bank, 2003.

Effekte hervorbringen. In den 90er Jahren beruhte das Konzept der Friedenskonsolidierungseinsätze auf überoptimistischen Annahmen über die zwangsläufig positiven Auswirkungen der Einleitung von Wahlen und marktwirtschaftlichen Reformen. Die Friedensstifter müssen die möglichen, zu Konflikten führenden Auswirkungen der Liberalisierung voraussehen, und erkennen, dass die Abfederung dieser Folgen als zentrales Element bei der Gestaltung von Friedenskonsolidierungseinsätzen eingeplant werden sollte.

DIP: Man scheint allgemein anzunehmen, dass die Stärkung der Zivilgesellschaft und die Förderung der Medienfreiheit wesentliche Faktoren bei Wiederaufbauprojekten sind, wohingegen Sie die Durchführung solcher Massnahmen als möglicherweise problematisch beurteilen. Gibt es Situationen, in denen die Förderung der Zivilgesellschaft und der Medienfreiheit in einem Nachkriegsumfeld auch als Störfaktoren wirken können?

RP: Aus der Geschichte sind zahlreiche Beispiele von Ländern mit sehr aktiven Zivilgesellschaften bekannt, in denen die zivilgesellschaftlichen Organisationen (*Civil Society Organizations*, CSO) nicht eine Kraft des Friedens, sondern ein Faktor der Unterdrückung und des Konflikts waren. Man sollte nicht davon ausgehen, dass eine Organisation, nur weil sie eine freiwillige nichtstaatliche Einheit ist, auch zu Pluralismus und Mässigung in der Gesellschaft beitragen wird. Es ist sehr wohl möglich, dass zivilgesellschaftliche Organisationen die vorherrschenden sozialen Vorurteile und Spaltungen widerspiegeln. Dies war beispielsweise in Ruanda der Fall, wo die politische

Liberalisierung eine Reihe unabhängiger Medien und zivilgesellschaftlicher Organisationen hervorbrachte, welche die soziale Spaltung des Landes vertieften. Natürlich engagieren sich viele zivilgesellschaftliche Organisationen für Pluralismus und Frieden. Friedenskonsolidierungsmissionen stehen vor der Herausforderung, eine Gesellschaft zu fördern, die man als „gute“ Zivilgesellschaft bezeichnen könnte, und deren potenziell negative Elemente einzudämmen. Einige Friedenskonsolidierungsorganisationen haben damit begonnen, in Nachkriegsländern erste Erfahrungen mit der Förderung von faktionsübergreifenden zivilgesellschaftlichen Gruppen zu machen. Die OECD hat beispielsweise in El Salvador und in Ruanda „Friedenskultur“-Programme durchgeführt, um den Dialog mit der Basis und die Zusammenarbeit unter ehemals verfeindeten Gemeinschaften zu fördern. Solche Programme bleiben allerdings eine Randerscheinung.

DIP: Sie haben ein Modell für Friedenskonsolidierung vorgeschlagen, das Sie „Institutionalisierung vor Liberalisierung“ nennen, welches eine Antwort auf das von Ihnen identifizierte Paradox zwischen der Förderung von Demokratie und Marktwirtschaft und den kurzfristig möglichen Destabilisierungseffekten solcher Liberalisierungsreformen gibt. Wie sieht Ihr Modell aus?

RP: Das allgemeine Ziel des Modells „Institutionalisierung vor Liberalisierung“ ist, zu versuchen, das Ziel der Umwandlung von Nachkriegsstaaten in stabile Demokratien mit produktiven Volkswirtschaften aufrechtzuerhalten und gleichzeitig die Lehren aus dem Scheitern von Friedenskonsolidierungseinsätzen zu ziehen, bei denen

diese Umwandlung mangelhaft durchgeführt wurde. Der von mir vorgeschlagene Ansatz zielt unter anderem darauf ab, Wahlen nicht zu überstürzen, wenn die Voraussetzungen für eine relativ friedliche Wahl nicht erfüllt sind. Internationale Friedensstifter stehen oft unter dem Druck, rasch Ergebnisse zu erzielen. Sie neigen dazu, frühe Wahlen gern als Meilenstein zum Beweis für ihren „Erfolg“ und auch als Grund für den schrittweisen Abbau bzw. den Rückzug der Missionen zu nutzen. Zu den Voraussetzungen für friedliche Wahlen gehört meines Erachtens eine – einheimische oder internationale – Sicherheitspräsenz, die in der Lage ist, die grundlegende Sicherheit während der gesamten Wahlperiode zu gewährleisten. Eine zweite Voraussetzung ist das Bestehen von Wahlregeln und von Mechanismen zur Beilegung etwaiger Streitigkeiten bezüglich der Verwaltung und des Wahlausgangs, so dass über den Wahlausgang entschieden werden kann und die Ergebnisse umgesetzt werden. Da wo es grössere bewaffnete Gruppierungen mit dem Potenzial gibt, den Wahlprozess oder die Wahlergebnisse zu torpedieren, könnten deren Demobilisierung und Entwaffnung ebenfalls eine wesentliche Voraussetzung sein. Weitere Erwägungen betreffen das Wesen der politischen Parteien, die aus diesem Prozess hervorgehen. Unmittelbar nach Konflikten reproduzieren die politischen Parteien mit grosser Wahrscheinlichkeit die gleichen Trennlinien, die den Konflikt definierten. Rasch eingeleitete Wahlen können einer noch stärkeren Institutionalisierung der Spaltungen Vorschub leisten, wogegen aufgeschobene Wahlen diese Spaltungen teilweise entschärfen und die Entwicklung von Parteien begünstigen können, deren Mitgliedschaft die Trennlinien überwindet. Wenn

nach einem Konflikt etwas Raum geschaffen und Zeit gewährt wird, so kann sich eine neue Art von Politik entwickeln. Zwar bringt das unbefristete Hinausschieben von Wahlen sicherlich Kosten mit sich, doch sollten Friedenskonsolidierungseinsätze mehr danach streben, die Voraussetzungen für einen Wahlausgang zu schaffen, der das Fundament für eine weitere Demokratisierung legt.

DIP: Welche Art von „Political engineering“-Massnahmen könnten die Geber ergreifen, um politische Organe zu unterstützen, die Konflikt- und Trennlinien überwinden – im Gegensatz zu denjenigen, welche die Spannungen noch weiter verschärfen?

RP: Vereinfacht gesagt, geht es um „Zuckerbrot“ und „Peitsche“. Zum „Zuckerbrot“ gehört die internationale Unterstützung in der Form von Infrastruktur, um neue politische Parteien auf breiter Basis zu schaffen. Unter dem Stichwort „Peitsche“ sollten die Wahlgesetze eine dahingehende Vorschrift enthalten, dass an der Wahl teilnehmende Parteien keine Gewalt gegen andere Gruppen der Gesellschaft predigen, befürworten und begehen dürfen; Parteien, die derartige Taktiken verfolgen, sollten von den Wahlen ausgeschlossen werden. Ich gebe zu, dass dies eine extreme Einmischungsbefugnis darstellt, aber ich halte sie für notwendig. Zudem lassen sich derartige Befugnisse so handhaben, dass es weniger wahrscheinlich zu Missbrauch kommt. Allgemeiner gesagt, können unterschiedliche Wahlvorschriften verschiedene Anreize für die Bildung und Entwicklung, den Erfolg oder Misserfolg politischer Parteien schaffen, was wiederum die Aussichten für die Aussöhnung oder das Andauern des

Konflikts beeinflussen kann. Dabei ist auch zu bedenken, dass bestimmte Wahlvorschriften eher die Spaltungen verschärfen, als eine übergreifende Politik fördern können. Im Fall Bosniens zum Beispiel waren das Präsidentschaftsprojekt und die Wahlen vom September 1996 schlecht konzipiert. Die Idee war, eine tripartite Präsidentschaft zu schaffen, bei der jeder Kopräsident eine der drei grossen ethnischen Gruppen in Bosnien – ethnische Kroaten, die bosniaksche oder muslimische Gemeinschaft, und Serben – vertreten würde. Die Wähler konnten ihre Stimme nur demjenigen Präsidentschaftskandidaten geben, der ihre eigene ethnische Gruppe vertrat. Die Folge war eine tripartite Präsidentschaft, bei der jeder Präsident de facto das Veto gegen die Beschlüsse der beiden anderen Präsidenten einlegen konnte. Solche Regeln bilden starke wahltaktische Verlockungen für Kandidaten, auf der Basis ethnischer Ausschliesslichkeit Unterstützung zu mobilisieren, weil es dabei wenig Anreize gibt, sich über die ethnischen Trennlinien hinwegzusetzen und eine Wählerschaft zu gewinnen bzw. aufzubauen, welche die verschiedenen Gemeinschaften umfasst.

DIP: Sollte sich dann Ihrer Meinung nach in Nachkriegsgesellschaften die Fähigkeit, die Trennlinien des Konflikts zu überwinden, in gewisser Hinsicht in der Fähigkeit ausdrücken, gemeinschaftsübergreifende Bündnisse zu bilden?

RP: Ich glaube, dass es besonders für Länder, die aus stark ethnisch gefärbten Konflikten hervorgehen, wichtig ist, eine Regierungsform anzustreben, welche eine ständige gütliche Einigung über ethnische Trennlinien hinweg ermöglicht. Das Modell in Bosnien war von Anfang an mit einem

grundlegenden Mangel behaftet, weil es die Trennung institutionalisierte. Bei den Wahlen in Nigeria zwischen 1979 und 1983 kam ein interessantes Modell zum Tragen, gemäss dem ein Präsidentschaftskandidat, um gewählt zu werden, in einer bestimmten Anzahl Gemeindebezirken einen Mindestprozentsatz an Stimmen erhalten musste. In einem solchen System müssen die politischen Führer eine Plattform präsentieren und fördern, welche über die kommunalen Trennlinien hinweg Unterstützung erzielen kann.

DIP: Sie scheinen die Auffassung zu vertreten, dass sogar bei Gruppen mit extremen Taktiken und breiter Unterstützung in der Bevölkerung geeignete Wahlanreize und Wahlregeln tatsächlich die Wirkung haben können, diese Gruppen viel weniger radikal zu machen.

RP: Das ist richtig. Um gewinnen zu können, müssen die Gruppen bei breiteren Gesellschaftsschichten Anklang finden. Und die Ausarbeitung von Systemen, die politische Mässigung belohnen, ist ein viel effizienteres Instrument, als einfach Parteien, die zu extremistisch sind, zu verbieten. Ich halte es aber, wie bereits erwähnt, für legitim, Parteien zu untersagen, die offen und ausdrücklich Gewalt gegen andere Gruppen fördern und befürworten.

DIP: Wird dadurch nicht noch mehr Gewalt bei denjenigen Parteien hervorgerufen, die dann vorbringen können, dass sie nicht vertreten sind und deswegen Gewalt anwenden müssen?

RP: Das glaube ich nicht. Man sollte daran denken, dass Wahlvorschriften auf die eine oder andere Art und

Weise ausgehandelt werden müssen. Es muss in der Gesellschaft zumindest einen annähernden Konsens über die Angemessenheit verschiedener Arten von Wahlvorschriften geben. Das ist ein Balanceakt: Einerseits will man nicht so weit gehen, dass man den Leuten durch die Wahlregeln ihre Wahlrechte praktisch entzieht, gleichzeitig gibt es aber viele legitime Mittel, um Anreize zur Mässigung zu schaffen.

DIP: Wenn man die umfassendere Frage der Selbstbestimmung der lokalen Bevölkerung (*local ownership*) betrachtet, so scheint der von Ihnen befürwortete Ansatz „Institutionalisierung vor Liberalisierung“ eher „von oben nach unten“, d.h. interventionsfördernd zu wirken. Welche Rolle sehen Sie in Wiederaufbauprojekten für die lokalen Akteure? Besteht nicht die Gefahr, nationale Kapazitäten, Fähigkeiten oder sogar den Wunsch, sich für den Wiederaufbau einzusetzen, zu untergraben, wenn man für die internationalen Friedenskonsolidierungseinsätze eine langfristige Rolle vorsieht? Und wie würden Sie mit der Tatsache umgehen, dass die Friedensstifter keine raschen Ergebnisse erzielen können und keine Vorteile einbringen, die allen sofort zugute kommen – trotz des bestehenden Erwartungsdrucks?

RP: Hier sehe ich eine echte Gefahr. David Chandler⁷ zum Beispiel vertritt den Standpunkt, dass in Bosnien die vorherrschende Position der internationalen Organisationen im Nachkriegskontext eine Abhängigkeitskultur geschaffen hat. Ich möchte hier noch eine weitere Gefahr hinzufügen, nämlich dass die Bürger sich der Präsenz

der Friedensstifter aktiv widersetzen könnten, wenn sie anfangen, diese nicht mehr als Fazilitatoren, sondern als Besatzer zu sehen. Viel hängt von den Bedingungen ab, unter denen Friedenskonsolidierungsmissionen lanciert werden. Die „Geburtsumstände“ der meisten Missionen in den 90er Jahren war eine unter den lokalen Parteien ausgehandelte Friedensregelung, bei der die Parteien internationale Hilfe bei der Umsetzung der Regelung anforderten. Die Friedenskonsolidierungsmissionen wurden von den internationalen Organisationen genehmigt und waren multilateral. Im Gegensatz dazu waren die Bedingungen für den Einsatz der jüngeren Friedenskonsolidierungsmissionen im Irak und in Afghanistan ganz anders. Diese Missionen fanden im Anschluss an eine internationale Invasion statt, so dass es in gewissem Sinne verständlich ist, dass die lokale Bevölkerung die Friedenskonsolidierungskräfte weniger als Fazilitatoren, sondern eher als Besatzer betrachtet. In einer solchen Situation sind der Raum und die Zeit, innerhalb derer die Friedensstifter die Bedingungen für Stabilität schaffen müssen, viel begrenzter als bei Missionen, deren Einführung auf grössere Zustimmung stösst. Ich gebe zu, dass die potenzielle Gefahr besteht, bei umfassenderen und längeren Friedensmissionen eine Abhängigkeitskultur zu schaffen, jedoch führt der „*quick-and-dirty*“-Ansatz nur selten zu dauerhaftem Frieden. Deswegen sollte man längerfristige Einsätze nicht grundsätzlich von der Hand weisen, sondern sich wirklich fragen, wie die Abhängigkeit und die dadurch verursachten Probleme verringert bzw. vermieden werden können. Längerfristige Missionen schliessen zum Beispiel die Vereinbarung von Zeitplänen mit spezifischen Zielen, einschliesslich des

⁷ David Chandler, *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*, 2nd edn., London, Pluto Press, 2000.

Ziels einer möglichst raschen Übergabe der Machtbefugnis an die lokale Bevölkerung in bestimmten Bereichen nicht aus. In Osttimor beispielsweise bestand eine der Leistungen der Friedenskonsolidierungsmission darin, trotz Problemen bei der Organisation und der Durchführung des Einsatzes Teile der internationalen Verwaltung relativ rasch an die Osttimorer zurückzugeben. Ebenso glaube ich, dass Raum für erheblich mehr Kreativität betreffend die Einbeziehung lokaler Gruppen und Akteure in die Verwaltung der Friedenskonsolidierungsmissionen besteht. Dies kann der Bevölkerung die Möglichkeit bieten, sich bereits in der Übergangszeit, bevor die demokratischen Institutionen geschaffen werden, in der eigenen nationalen Politik zu engagieren und damit die Realität wie auch die Wahrnehmung ihrer Abhängigkeit von externen Akteuren abzuschwächen. Dies kann zudem effizientere Mechanismen schaffen, um die Friedenskonsolidierungsteams gemäss den demokratischen Normen zur Rechenschaft zu ziehen, die sie selbst zu fördern versuchen. In Osttimor gab es diesbezüglich einen Versuch mit der Bildung von Beratungsorganen, denen allerdings vorgeworfen wurde, dass sie nicht angemessen in die Managementstruktur der Friedenskonsolidierungsmissionen eingegliedert waren. Die Integration der inländischen Akteure in das lokale, regionale und nationale Management der Friedensmissionen kann sich auch als Informationsquelle für die Anpassung der demokratischen Modelle an die lokalen Praktiken und Gewohnheiten erweisen. Die *Loya Jirga* in Afghanistan war eine kreative und wirkungsvolle Initiative, weil sie

ein legitimes traditionelles und kulturspezifisches Modell der gemeinschaftlichen Entscheidungsfindung mehrerer Gruppen mit den sich entwickelnden demokratischen Normen verband.

DIP: Gab es internationale Initiativen, die für mehr Übernahme (ownership) der Friedenskonsolidierungsprozesse auf lokaler Ebene plädierten?

RP: Auf internationaler Ebene empfahl der Bericht der hochrangigen Gruppe (*High-level Panel Report*)⁸ die Gründung einer neuen internationalen Institution, der so genannten Friedenskonsolidierungskommission (Peacebuilding Commission), die Vertreter der Aufnahmeländer von Friedenskonsolidierungsmissionen umfassen sollte. Die Einbeziehung lokaler Vertreter auf höchster Ebene in die Planung und Koordination der Friedenskonsolidierung würde die Chancen für eine Beteiligung an der Gestaltung all dieser Missionen von Tag zu Tag und für eine erhöhte Rechenschaftspflicht der Missionen steigern. Mit einer Entwicklung zu viel mehr Verantwortlichkeit und lokaler Beteiligung an Friedenskonsolidierungseinsätzen liessen sich meiner Meinung nach die Besorgnisse über Abhängigkeit und Widerstand besser beheben, und gleichzeitig würde die Vorstellung entkräftet, dass sofortige Wahlen und der Abzug der Friedenskonsolidierungsmissionen die einzig mögliche Lösung bilden.

DIP: Wie sollten Friedenskonsolidierungsmissionen mit einem längerfristigen Ansatz den Abschluss ihrer Intervention bzw. ihre „Ausstiegsstrategie“ festlegen?

⁸ Anand Panyarachun (Chairman), *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, Report of the Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, New York, United Nations, 2004.

RP: Eine gut gefestigte liberale Demokratie mit einer voll entwickelten marktorientierten Wirtschaft zu schaffen, wäre für Friedenskonsolidierungsmissionen ein unrealistisches Ziel. Der richtige Ausstiegszeitpunkt hängt von den besonderen Umständen jedes Einzelfalls ab. Länder in der anfänglichen Transitionsphase scheinen sowohl im Hinblick auf interne Unruhen als auch betreffend Verwicklungen in internationale Konflikte am stärksten exponiert zu sein. Einen Staat in seiner Transition weiter zu begleiten – bis zu einem Punkt, wo die akutesten Instabilitätsrisiken etwas zurückgehen und zumindest eine angemessene Aussicht besteht, dass die institutionellen Reformen den Rückzug der Friedensstifter kurz- und mittelfristig überleben, – könnte vielleicht ein Prüfstein sein, um einen geeigneten Zeitpunkt für die Beendigung der Mission zu ermitteln. Allerdings darf dabei der grosse Gegenruck nicht übersehen werden. Die unbefristete Verlängerung einer internationalen Mission wäre finanziell nicht tragbar und würde letztlich Besorgnisse über Abhängigkeit und Besetzung entstehen lassen. Dieser Druck könnte besser abgefangen werden mit der Bewusstseinsförderung für die potenziell destabilisierenden Auswirkungen einer raschen Liberalisierung, für die Notwendigkeit der Errichtung der institutionellen Tragpfeiler für eine dauerhafte funktionierende Demokratie und Marktwirtschaft sowie für die Notwendigkeit, inländische Akteure direkter ins Management der Mission auf lokaler, regionaler und internationaler Ebene einzubeziehen.

DIP: Zeigen die Entscheidungsträger nach Ihrer Auffassung heute mehr Bewusstsein für die „Grenzen des Liberalismus“, um mit Ihren

Worten zu sprechen, und für die Probleme der Förderung einer raschen politischen und wirtschaftlichen Liberalisierung?

RP: Ja, ich glaube, dass mehr Bewusstsein besteht, aber dies hat sich nicht genug in konkreten Massnahmen niedergeschlagen, welche die Herausforderungen, die derzeit laufenden Transitionen abzuschliessen, wirklich ernst nehmen. Die Ende der 90er Jahre eingeleiteten Missionen wurden in der Regel viel weniger überstürzt abgewickelt und zielten stärker darauf ab, die Voraussetzungen für erfolgreiche Wahlen zu schaffen, als dies bei den Anfang des Jahrzehnts lancierten Missionen der Fall war. Nichtsdestoweniger beachten diese Missionen meiner Meinung nach noch nicht genügend die längerfristige Notwendigkeit, jene Art von Institutionen aufzubauen, die als Grundlage für eine funktionierende marktwirtschaftliche Demokratie erforderlich sind. Friedenskonsolidierungsmissionen müssen dieses Engagement eingehen, andernfalls werden wir weiterhin gemischte Ergebnisse und Misserfolge verzeichnen. Überdies riskiert ein Friedenskonsolidierungsmodell, das rasche Reformen und eine rasche Transition fördert und nach dem Abzug einen fragilen Transitionsstaat hinterlässt, den guten Willen und die Hoffnungen der Bevölkerung zu zerschlagen und die Demokratie-Idee in ihren Augen zu diskreditieren.

DIP: Kann die derzeitige Struktur des internationalen Wiederaufbauhilfesystems an das von Ihnen vorgeschlagene Friedenskonsolidierungsmodell angepasst werden?

RP: Neben den Veränderungen in der Praxis und dem internationalem politischen Willen, den der von mir

befürwortete mehr stufenweise durchgeführte Liberalisierungsansatz erfordern würde, würde er auch ein höheres Mass an Koordination zwischen den verschiedenen Friedenskonsolidierungselementen und -akteuren voraussetzen. Gegenwärtig gibt es kein institutionelles Friedenskonsolidierungszentrum, sondern nur eine Reihe internationaler Organisationen (verschiedene UN-Organisationen, die Weltbank, den Internationalen Währungsfonds), die mehr oder weniger koordinierte – wenn nicht sogar konkurrierende – Tätigkeiten fördern. Das hat neben Koordinationsproblemen auch zur Folge, dass die Weitergabe des Know-hows und der gesammelten Erfahrungen von einer Mission auf die nächste nur mühsam und bruchstückhaft erfolgt. Wie bereits erwähnt, anerkennt der Bericht der hochrangigen Gruppe (*High-level Panel Report*) die Probleme einer unkoordinierten und Ad-hoc-Friedenskonsolidierung und empfiehlt die Schaffung einer UN-Friedenskonsolidierungskommission mit einer Vertretung auf breiter Basis, unterstützt von einem

kleinen Friedenskonsolidierungsbüro (*Peacebuilding Support Office*). Da viele der wichtigsten Friedenskonsolidierungsakteure ausserhalb des UN-Systems angesiedelt sind, würde ich sogar noch weiter gehen und die Einsetzung eines multilateralen Organs zur Überwachung von Nachkriegseinsätzen empfehlen. Dieses Gremium sollte Vertreter der UNO und ihrer Sonderorganisationen, weitere in der Friedenskonsolidierung engagierte grosse internationale Organisationen, internationale Finanzinstitutionen, multilaterale und bilaterale Entwicklungsagenturen, Vertreter der NGO-Gemeinschaft und – was sehr wichtig ist – Vertreter der Aufnahmeländer dieser Missionen umfassen. Dieses neue internationale Friedenskonsolidierungsorgan sollte über ein fest angestelltes Personal verfügen – um langfristige Expertise und gesammeltes Wissen zu gewährleisten – sowie über einen Verwaltungsrat, dessen Zusammensetzung die zu einem bestimmten Zeitpunkt laufenden Friedenskonsolidierungsaktivitäten widerspiegeln sollte.