

Heinz-Gerhard Justenhoven

Statebuilding – Widerspruch zu politischer Selbstbestimmung?

Friedensethische Annäherung an ein vernachlässigtes Problem

Zusammenfassung

Statebuilding als Konfliktnachsorge steht unter Legitimationsdruck. Die Kritik entzündet sich an den konzeptionellen Widersprüchen zwischen den Grundideen liberalen *state-buildings* und ihrer autoritären Durchsetzung durch internationale Akteure. So wurde der eigentlich anzustrebende politische Prozess z. B. in Bosnien untergraben. Staatliche Institutionen werden aufoktroiert und drücken nicht den Gestaltungs- und Selbstverwaltungswillen der sie tragenden Gesellschaften aus. Dagegen formiert sich z. B. in Afghanistan gewaltsamer Widerstand. Damit steht die Frage im Raum, wie (staats-)ethische Grundpositionen internationaler Akteure im Sinne der Autonomie des Subjekts und Ansprüche politischer Selbstgestaltung vordemokratischer Gesellschaften gegeneinander abgewogen werden können. Hier wird die These vertreten, dass die intervenierenden Akteure sich an den Prinzipien der Subsidiarität und *ownership* orientieren sowie dem Faktor Zeit eine entscheidendere Rolle gewähren müssen.

Abstract

As a strategy of post conflict treatment, *statebuilding* is under pressure: The conceptual contradictions criticized are the foundations of liberal *statebuilding* on one hand and its autocratic implementation by international actors on the other; this was, for instance, how the political process strived for in Bosnia was undermined. State institutions are created against the creative political will of the respective societies that are supposed to be their source; which, for instance, is one strong reason for the violent resistance in Afghanistan. So how to balance the opposing positions of international actors emphasizing the autonomy of the individual on the one hand and the demand for political self-formation of pre-democratic societies on the other? The author argues that the intervening actors should orientate themselves to the principle of subsidiarity and ownership and let time play a more decisive role.

1 Einführung

Seit dem Ende des Kalten Krieges haben die Vereinten Nationen in über einem Dutzend Staaten *peacebuilding*-Missionen durchgeführt.¹ Im Kern geht es bei diesen Missionen um den staatlichen (Wieder-)Aufbau nach einem Krieg, den Aufbau einer liberalen marktwirtschaftlichen Demokratie. Während dieser Ansatz angesichts des Siegeszugs der liberalen marktwirtschaftlichen Demokratie nach 1989 unhinterfragt vorausgesetzt wurde (vgl. Paris 2007, 43–47), mehren sich Anfragen angesichts zunehmender Schwierigkeiten der Realisierung dieses *statebuilding*-Konzeptes beispielsweise in Bosnien oder Afghanistan.

Während die politische und politikwissenschaftliche Debatte den Fokus auf den politisch-ökonomischen Aspekt des Wiederaufbaus legt, liegt der Schwerpunkt des theologisch-ethischen Diskurses wie in kirchlichen Debatten im deutschsprachigen Raum auf dem gestörten sozialen Beziehungsgefüge und der Bewältigung von Gewalterfahrungen. Breiten Raum nimmt die Frage ein, wie Opfer und Täter angesichts der Schwere des Unrechts künftig miteinander leben können und auf welchem Weg sich inner-/zwischen gesellschaftliche Versöhnung ereignen kann (vgl. Baumann 2013; Philpott 2012; Van de Loo 2009; Beestermöller/Reuter 2002). Allerdings handelt es sich nicht um zwei völlig voneinander losgelöste Debattenstränge: politisches *statebuilding* auf der einen und Aussöhnungsbemühungen auf der anderen Seite. Die jüngere politikwissenschaftliche Suche nach Ansätzen zur nachhaltigen Überwindung der Ursachen kollektiver Gewaltausbrüche hat zu einer Beschäftigung mit religiös inspirierten Ansätzen des *peacebuilding* geführt. Allen voran sind hier die grundlegenden Arbeiten des US-amerikanischen Mennoniten John Paul Lederach (1995; 1997; 1999) zu nennen, dem es um die Aufarbeitung des Gewaltkonfliktes durch Überwindung der Gewaltursachen geht.

Der Fokus dieses Artikels soll nun auf einer kritischen Auseinandersetzung mit dem *peacebuilding* als *statebuilding* liegen, dessen konzeptionelles Scheitern Ahmed Raschid bereits 2008 (293 ff.) in seiner Studie *Descent into Chaos* im Blick auf Afghanistan konstatiert hat (vgl. Raschid

1 Die je aktuelle Übersicht führt das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) online unter <http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_World_Map_Peace_Operations_2017.pdf>, abgerufen 18.06.2018.

2008, 293 ff.). Während seit etwa zehn Jahren eine große Ernüchterung um sich greift, waren die frühen 1990er Jahre von großem Optimismus im Blick auf die Chancen geprägt, fragile oder zerfallene Staaten nach dem Ende eines innerstaatlichen Krieges (wieder) aufzubauen (vgl. Zartman 1995, 267–277.). Nach wie vor wird die nachhaltige Stärkung von Staatlichkeit als politisch-konzeptionelle (vgl. Kipping 2011, 83 ff.) wie normative (vgl. z. B. Schmelzle 2015, 243 ff.) Antwort auf fragile bzw. zerfallene Staatlichkeit wie z. B. in Bosnien, Kosovo, DR Kongo, Afghanistan, Irak, Somalia, Mali, Libyen etc. angesehen. Im Hintergrund stehen die Thesen, dass fragile bzw. zerfallene Staatlichkeit

- Raum bietet für ethnische Konflikte anstatt diese überwinden zu helfen (Bosnien, Kosovo, Mali),
- der Ausbreitung von oder dem Rückzugsraum für Milizen aus benachbarten Bürgerkriegsregionen nichts entgegen zu setzen hat (DR Kongo),
- Terrororganisationen Rückzugsräume bzw. Trainingscamps ermöglicht (Afghanistan, Irak, Somalia, Mali),
- religiös-ethnische Konflikte schürt und regionale Machtkämpfe befeuert (Bosnien, Afghanistan, Mali, Irak),
- der Ausbreitung von Milizen/Warlords Vorschub leistet, in deren Gefolge Waffen-/Drogen-/Menschenhandel anwachsen (Libyen, Mali, Somalia),
- Korruption befördert bzw. nicht unterbinden kann (Afghanistan, Irak, Bosnien),
- Anarchie, Privatjustiz und Rechtlosigkeit befördern,
- Ursache von Flucht und Migration darstell(t)en (Bosnien, DR Kongo, Kosovo, Afghanistan, Irak u. a.).

Fragile Staatlichkeit wird nicht nur als Sicherheitsgefährdung für die Bevölkerung des betroffenen Staates angesehen, sondern als regionales und globales Sicherheitsrisiko bewertet: Gemeinsam konstituieren die Staaten als „Träger der globalen Ordnung“ (Schneckener 2009, 9) das internationale System; die Fragilität eines Staates wirkt sich auf das ganze System aus. Zudem brechen etwa die Hälfte aller Gewaltkonflikte, die vorübergehend beendet werden konnten, wieder aus, weil die Konfliktursachen nicht überwunden worden sind. Um dies beispielsweise in Bosnien und Afghanistan zu verhindern, hat sich die internationale Gemeinschaft mit enormem Personal- und Mitteleinsatz in politischen *statebuilding*-Missionen engagiert, die durch eine militärische

Komponente abgesichert werden sollten: ab 1996 mit der *United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina* (UNMIBH) sowie der UN-mandatierten, von der NATO geführten IFOR (*Implementation Force*) in Bosnien, an der sich auch Russland beteiligte; und ab Ende 2001 in Afghanistan mit der *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA), der durch die NATO geführte *International Security Assistance Force* (ISAF) ein sicheres Umfeld geschaffen werden sollte. Obwohl beide Missionen ursprünglich nur für kurze Zeit geplant waren mit dem Ziel, die politische Verantwortung schnellstmöglich an neugewählte Regierungen zu übergeben, dauern sie nach wie vor an und ein Ende ist nach 22 Jahren in Bosnien und nach 17 Jahren in Afghanistan nicht in Sicht. Die Bilanz beider *statebuilding*-Missionen ist erschreckend negativ. Selbst der *Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements* vom 9. März 2018 konstatiert nüchtern:

„Siebzehn Jahre nach dem Ende der Taliban-Herrschaft und dem Petersberger Abkommen ist Afghanistan trotz vieler Fortschritte immer noch geprägt von einer schwierigen, wenn auch regional unterschiedlichen Sicherheitslage, einer nicht in allen Landesteilen handlungsfähigen Regierung, Armut in breiten Schichten der Bevölkerung sowie einem von konkurrierenden Interessen gekennzeichneten regionalen Umfeld.“ (Deutscher Bundestag 2018, Drucksache 19/1120, 09.03.2018, 3)

Während der *Bericht der Bundesregierung* lediglich Defizite im Erreichen der Ziele sieht, halten Bliesemann de Guevara/Kühn (2010) und Chandler (2017) den Ansatz als solchen für verfehlt: Sie vertreten die These, dass das in den letzten beiden Dekaden praktizierte *statebuilding* konzeptionell falsch und zum Scheitern verurteilt sei. Das liberale *statebuilding* der letzten beiden Dekaden exportiere das westlich-liberale Staatsmodell ohne Rücksicht auf seinen sozio-kulturellen Sitz im Leben.

2 Dominanz des liberalen Demokratie-Modells prägt das *statebuilding*

Die selbstverständliche Dominanz des liberalen marktwirtschaftlichen Demokratie-Modells auch in den UN-*statebuilding* Missionen nach dem Ende des Kalten Krieges erklärt Roland Paris aus dem Siegeszug der westlichen Demokratie und der freien Marktwirtschaft nach der Auflösung

der Sowjetunion. Durch dieses Faktum war die ideologische Auseinandersetzung zwischen Ost und West einem breiten Konsens zufolge entschieden: durch den Sieg der liberalen marktwirtschaftlichen Demokratie über die kommunistische Planwirtschaft. Das Ende der ideologischen Auseinandersetzung macht Roland Paris auch an der UN-Menschenrechtskommission fest, die einer der zentralen Orte ideologischen Kampfes gewesen war. 1999 bekräftigte die UN-Menschenrechtskommission ohne Gegenstimmen in der UN-Resolution 1999/57, „dass die Demokratie die ‚vollständige Verwirklichung aller Menschenrechte fördere‘, wobei die Definition von Demokratie mit ihrer Betonung von Wahlen und bürgerlichen Rechten dem westlich-liberalen Verständnis folgte“ (Paris 2007, 50). Der marktwirtschaftlich orientierten Demokratie wurden seit Mitte der 1990er Jahre „die Fähigkeit eines Allheilmittels gegen Elend und Gewalt“ (Paris 2007, 71) zugesprochen. Ihr wurden alle erforderlichen charakteristischen Eigenschaften zugeschrieben, die sowohl Frieden nach innen wie nach außen Wohlstand gewährleisten sollten. Es ist nur folgerichtig, dass die nach dem Ende der Blockkonfrontation sprunghaft angestiegenen UN-Friedensmissionen unter der Prämisse der Ausbreitung von Demokratie und Marktwirtschaft als Garanten für Frieden unternommen wurden.

Die *Agenda for Peace* des damaligen UN-Generalsekretärs Boutros-Ghali zählt 1992 konsequenterweise neben dem Einsammeln von Waffen und der Repatriierung von Flüchtlingen auch Beratung und Ausbildung von Sicherheitskräften, Überwachung von Wahlen, Reform staatlicher Institutionen, Förderung politischer Mitwirkung sowie nicht zuletzt Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte als Komponenten des UN *peacebuilding* auf (vgl. Boutros-Ghali 1992, 1143). Der als Brahimi-Report bezeichnete *Report on the United Nations Peace Operations* (Report of the Panel on United Nations Peace Operations) listet im Jahr 2000 als Elemente des *peacebuilding* den Wiederaufbau der Zivilgesellschaft, die Etablierung der Herrschaft des Rechts durch eine Reform von Polizei, Justiz und Strafrecht, die Verbesserung der Situation der Menschenrechte, demokratische Entwicklung, Kampf gegen Korruption sowie die Förderung von Konfliktlösung und Versöhnung auf.

Die Vereinten Nationen weichen damit Anfang der 1990er Jahre von ihrer bisherigen Haltung ab, sich in Friedensmissionen strikt aus den inneren Angelegenheiten eines Staates herauszuhalten. Im Kontext des ersten größeren UN-Einsatzes 1957 zur Überwachung des Abzugs der britischen, französischen und israelischen Truppen aus Ägypten wurden

unter dem damaligen UN-Generalsekretär Dag Hammerskjöld Prinzipien entwickelt, die UN-Friedensmissionen fortan geprägt haben:

- „there is no intent in the establishment of the Force to influence the military balance in the present conflict and thereby, the political balance affecting efforts to settle the conflict“ UN 1958
- „the United Nations personnel cannot be permitted in any sense to be party to internal conflicts“ (ebd.).
- „the force should not be used to enforce any specific political solution of pending problems or to influence the political balance decisive to such a solution“ (ebd.).
- „It is the duty of the members of the force to respect the laws and regulations of a Host State“ (Regulations for the United Nations Emergency Force, 40)

Unter Dag Hammerskjöld hatten die UN sich versagt, Einfluss auf die Gestaltung der politischen Binnenverhältnisse eines Staates auszuüben, und sich dem Prinzip der Nichteinmischung in inneren Angelegenheiten verpflichtet gefühlt. Unparteilichkeit und Konsens aller betroffenen Parteien als Grundlage waren die leitenden Prinzipien der UN-Einsätze dieser Zeit. Der UN-Einsatz in Bosnien war der Einstieg in einen Prozess, in dem die gegenteiligen Prinzipien leitend waren: die konsequente Einmischung in die inneren Angelegenheiten des betreffenden Staates durch ein *statebuilding*, aus dem ein liberaler Verfassungsstaat resultieren sollte – ein Staat, der nicht aus dem Konsens der politischen Selbstbestimmung der betroffenen Gesellschaft erwachsen war, sondern aus massivem äußerem Druck. Die internationalen Akteure wollten im Blick auf die politische Richtung des neuen Bosnien kein Risiko eingehen. So konstatierte Carl Bildt, der erste Hohe Repräsentant (OHR), angesichts der Dominanz der nationalistischen Parteien in Bosnien: „No-one thought it wise to submit the constitution to any sort of parliamentary or other similar proceeding. It was to be a constitution of international decree.“ (1998, 139) Für Bildt war klar, dass die Grundentscheidung über das politische System des fragilen oder zerfallenen Staates um des Friedens willen im Zweifel nicht der Bevölkerung oder ihren gewählten politischen Repräsentanten überlassen werden durfte. Ähnlich hat Timothy Garton Ash in der Kosovo-Debatte gefordert, nicht einen Frieden zu verhandeln und die Gewinne von *warlords* wie Karadzic und Milosevic zu sanktionieren, sondern besser einen Frieden aufzuoktroieren, um Menschenrechte durchzusetzen und eine neue

Form der Regierung zu installieren (vgl. Garton Ash 1997). Carl Bildt wie Timothy Garton Ash setzen genauso wie die allermeisten politisch Verantwortlichen und Intellektuellen voraus, dass sich *statebuilding* an den Grundprinzipien der liberalen marktwirtschaftlichen Demokratie orientieren soll. Der politisch-militärische Einsatz in Afghanistan und weitere sollten diesem Grundgedanken folgen.

3 Konzeptionelle Kritik am liberalen *statebuilding*

Berit Bliesemann de Guevara und Florian Kühn vertreten genauso wie David Chandler die These, dass „das Ziel der Friedensschaffung durch Militäreinsatz, Institutionenaufbau, Marktliberalisierung und Demokratisierung von außen umgesetzt werden kann, [...] eine Selbsttäuschung des Westens“ (Bliesemann de Guevara/Kühn 2010, 15) ist. Der Versuch, das westliche Staatsmodell in kurzer Zeit in ein anderes soziokulturelles Umfeld zu transferieren, sei gescheitert. Sie wenden sich gegen die These von Ulrich Schneckener, der fragile Staatlichkeit als globales Sicherheitsrisiko ansieht und die nachhaltige Stärkung von Staatlichkeit als Antwort auf die (sicherheitspolitischen) Herausforderungen z. B. des internationalen Terrorismus oder der angewachsenen Migration ansieht (vgl. Schneckener 2006, 9 f.).

David Chandler zufolge ist es in den 2000er Jahren zu einem Paradigmenwechsel der UN-Politik gekommen: Nicht mehr der Staat, sondern die Bürger wurden als unterstützungsbedürftig in den Blick genommen. Anstatt fragile Staaten zu stützen und ihre Souveränität zu stärken, wurde aus den Erfahrungen des Völkermordes in Ruanda im Kontext der Debatte um die *Responsibility to Protect* die Schutzbedürftigkeit der Bürger gegenüber einem übergriffigen Staat in den Vordergrund gestellt. Aus dem Einmischungsverbot in innere Angelegenheiten (UN-Charta Artikel 2,7) als Grundaxiom der internationalen Ordnung wurde so das Interventionsgebot zum Schutz der Bürger (Chandler 2017, 50). Dies führte im Fall einer Intervention in einen fragilen Staat zu einer Machtakkumulation der internationalen Akteure und reduzierte die politischen, sozialen und ökonomischen Mechanismen der Menschen der betroffenen Staaten, nachhaltige (Friedens-)Regulierungen zu etablieren. Statt *empowerment* der betroffenen Bürger sei das Ergebnis die Entmündigung; Chandler spricht von „retreat from self-determination“ (Chandler 2017, 52 f.). In der Auseinandersetzung mit bisherigen *statebuilding*-Einsätzen

werden drei Schwerpunkte unterschieden: *civil society building*, *institution building* und *security building* als Ermöglichungsbedingung der Ersten genannten. Im Folgenden wird die kritische Auseinandersetzung mit *civil society building* und *institution building* skizziert.

4 *Statebuilding* durch *civil society building* untergräbt den politischen Prozess

Zur Umsetzung des Daytoner Friedensabkommens vom November 1995 wurde die UN-Mission in Bosnien (UNMIBH) und die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina unter Leitung des Hohen Repräsentanten (OHR) eingesetzt (vgl. Frowick 1996, 165 f.). Ursprünglich auf ein Jahr bis zu den ersten Wahlen terminiert, läuft die OSZE-Mission auch nach über 20 Jahren noch, UNMIBH wurde 2002 beendet! Die OSZE-Mission hat David Chandler zufolge durch ihre Form der Unterstützung lokaler NGOs den politischen Prozess in Bosnien nicht gestärkt oder befördert, sondern – wider die eigene Intention – unterminiert.

Die ersten freien Wahlen, 1996 auf Druck der USA gegen den Rat der OSZE durchgesetzt, brachten zwischen 67 % und 88 % für die nationalistischen Parteien. Die gewählten politischen Repräsentanten verweigerten in einem sehr hohen Maße die Kooperation in den neuen gesamtbosnischen Institutionen mit den politischen Vertretern der jeweils anderen Ethnien (vgl. Paris 2007, 180 f.). Aus der Perspektive der internationalen Akteure war dies ein Nachweis demokratischer Unreife des bosnischen Volkes: „Bosnia is a deeply sick society, ill at ease with even the most basic principles of democracy“, bilanzierte der Sprecher des Hohen Repräsentanten für Bosnien und Herzegowina, Duncan Bullivant (1997, 114), den Schock. Die internationalen Akteure antworteten mit einer Doppelstrategie: Einerseits bekam der OHR die Kompetenz, gegebenenfalls direkt in politische Entscheidungen einzugreifen; beispielsweise hat er nationalistische Politiker auf allen Ebenen aus ihren Ämtern entfernen können. Andererseits sollten NGOs aktiv unterstützt werden, um eine politisch verantwortungsvolle Zivilgesellschaft aufzubauen. Das bosnische Volk wurde bewusst politisch entmündigt, denn „Bosnian voters were not responsible enough to have the rights granted to citizens in the Western states“ (Chandler 2017, 116). Daher sahen sich die internationalen Akteure berechtigt, „to make decisions contrary to the will of the Bosnian people“ (Chandler 2017, 116 f.). Politische Selbstbestimmung

wurde durch externe Fremddregierung ersetzt (vgl. auch Paris 2007, 186). Chandler zufolge ist diese Strategie nicht aufgegangen, weil sie unter einem doppelten Fehler litt: Erstens konnten die gewählten politischen Repräsentanten weiter folgenlos ihre nationalistischen Programme vertreten, weil sie keine politische Verantwortung trugen und politische Entscheidungen gegenüber dem Volk nicht verantworten mussten; diese hatte der OHR an sich gezogen.

Zweitens und andererseits wurden NGOs, die sich mit konkreten gesellschaftlichen Problemen befassten, unterstützt und ermutigt, sich in den politischen Prozess einzubringen. Auf diese Weise wollte die OSZE eine politische Opposition aufbauen. Erreicht hat die OSZE aber eine Politisierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten, die die nationalistischen Parteien als politische Konkurrenz erkannt, als Bedrohung angesehen und bekämpft haben. Anstatt zivilgesellschaftliche Kapazitäten aufzubauen (*capacity building*), hat die OSZE die Arbeit vieler NGOs und damit den langfristigen Auf- und Ausbau der bosnischen Zivilgesellschaft behindert. Die von der OSZE als Opposition ins Feld geschickten NGOs waren jedoch nicht von der Bevölkerung gewählt und hatten von dieser kein Mandat, sie als Opposition gegenüber der Regierung zu vertreten (vgl. Chandler 2017, 106 f.). Die NGOs waren ihrerseits nicht darauf angewiesen, sich Akzeptanz in der Bevölkerung durch die Art ihrer Arbeit zu verschaffen und sich mit den Interessen der bosnischen Bevölkerung oder den eigenen finanziellen Überlebensbedingungen zu befassen, da sie durch die OSZE finanziert wurden. So änderten viele NGOs ihren Charakter als Projekte einer intellektuellen urbanen Elite ohne Verankerung in der Bevölkerung nicht (vgl. auch Sörensen 1997, 35). Der Versuch, über eine gezielte Unterstützung bosnischer NGOs eine politische Opposition aufzubauen und auf diese Weise die Demokratie in Bosnien durch externe Intervention zu entwickeln, hat in den letzten zwanzig Jahren nicht dazu geführt, dass sich politische Alternativen entwickeln konnten (vgl. Chandler 2017, 117). Die von der OSZE gesetzten Anreize haben bis heute nicht der Herausbildung einer eigenen politischen Streitkultur als Basis einer bosnischen Demokratie gedient.

Demokratische Wahlen können in fragilen Staaten genauso destruktive Folgen haben wie die schnelle Einführung einer marktwirtschaftlichen Ökonomie, wie das Beispiel Bosnien gezeigt hat. „Beide Systeme fördern Konflikt und Konkurrenz, – ja sie leben essentiell geradezu davon.“ (Paris 2007, 271) Der Wettstreit ist das Lebenselixier der marktwirtschaftlichen

Demokratie und durch diesen regelgeleiteten Wettstreit, so die Grundannahme, werden gesellschaftliche Konflikte eingehegt: Die bestehenden Institutionen bieten den Raum und die Gewähr, dass der erforderliche Wettstreit friedlich bleibt und zustimmungsfähige politische Lösungen geriert. Die Marktwirtschaft ihrerseits erzeugt durch den Wettstreit Gewinn, der den ökonomischen Konflikt beilegen soll. In funktionierenden marktwirtschaftlichen Demokratien regulieren Institutionen den politischen und ökonomischen Wettbewerb und hegen ihn damit ein (vgl. Paris 2007, 276). In fragilen Staaten, so zeigen die Erfahrungen, treffen diese Grundannahmen nicht immer zu; es öffnen sich vielmehr genau hier die Bruchstellen für eine gewaltsame Eskalation. Wenn die Institutionen ihre Funktion des Regulierens und Einhegens der Konflikte nicht erfüllen können, weil sie (noch) zu schwach sind und/oder weil die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen so stark eskalieren, entgleitet ihnen die Steuerung. Anstelle Pazifizierung gesellschaftlicher Verhältnisse, die mit der Liberalisierung erwartet worden ist, kann durch demokratische Wahlen eine Eskalation der Gewalt herbeigeführt werden. Die Studien von Susan Woodward (1995), Jack Snyder (2000) u. a. haben aufgezeigt, dass nationalistische Führer – in den 1990er Jahren auch als „ethnische Unternehmer“ bezeichnet – bestehende Ängste in den jeweiligen Volksgruppen bedienen, gegen anderen Ethnien oder Nationalitäten hetzen und politische Themen auf eine Weise polarisieren. Wenn politische Gegner als „Fremde“ diffamiert und nicht als Mitbürger angesehen werden, denen bei aller Differenz in den Anschauungen Respekt entgegengebracht werden muss, sinkt die Hemmschwelle für Gewalt. Die die Gewalt hemmende „Zivilität“ (Paris 2007, 296), in Nachkriegsgesellschaften durch die Gewalterfahrungen häufig schon beschädigt, kann durch einen durch nationalistische Führer auf die Spitze getriebenen politischen und auch ökonomischen Konkurrenzkampf vollends zerstört werden. Gesellschaftlicher Streit zur Durchsetzung politischer Ziele kann dann in Selbstzerstörung münden statt in Selbstbestimmung. Das Risiko ethnisch motivierter Gewalt ist aufgrund dieses Zusammenhangs in Bosnien bis heute hoch (vgl. Kraske 2017). Die internationalen Akteure haben mit ihrer Politik des *institution building* diesen Eskalationsprozess nicht einhegen können.

5 Priorisierung des *institution building* hat die politische Instabilität erhöht

In den frühen 2000er Jahren bestand ein gewisser Konsens darin, dass die ‚Herrschaft des Rechts‘ als Ausgangspunkt für erfolgreiches *statebuilding* anzusehen sei: Der Anfang sollte durch den Einsatz des Militärs zur Unterdrückung einer bewaffneten Opposition und zur Herstellung eines gewissen Maßes an Sicherheit gelegt werden. Daran anknüpfend sollte sich eine Polizeimission aufbauen können, die zivile Rechtsdurchsetzung zu gewährleisten hatte; mit einem robusten Ansatz gegen kriminelle Netzwerke sollten fragile Nachkriegsstaaten stabilisiert werden, damit eine staatliche Verwaltung in relativer Sicherheit arbeiten könnte. Auf diese Weise sollte mit der Herrschaft des Rechts die Basis für den staatlichen Wiederaufbau und demokratische Wahlen gelegt werden.

David Chandler kritisiert, dass dadurch der politische Prozess marginalisiert und in letzter Konsequenz unterminiert worden sei. Recht entstehe aus dem Konsens sich selbst bestimmender und regierender Individuen, die auf diese Weise das öffentliche Interesse formulieren. Die internationale Gemeinschaft habe aber der bosnischen Bevölkerung nicht zugetraut, ihr öffentliches Interesse zu formulieren und in entsprechenden Rechtsregeln zum Ausdruck zu bringen. Aus diesem Grund habe die internationale Gemeinschaft durch die von ihr beauftragten externen Autoritäten wie den OHR ‚top down‘ Rechtsregeln in Bosnien in Kraft gesetzt, die nicht auf dem Konsens der Regierten beruhten. Das extern oktroyierte Recht wurde gegen den Willen der Regierten durchgesetzt und blieb eine externe Regelung der Konflikte; so konnte das oktroyierte Recht nach Chandler keine gesellschaftliche Akzeptanz durch die bosnische Bevölkerung finden. In der Konsequenz habe die internationale Gemeinschaft Chandler zufolge die durch die Priorisierung der ‚Herrschaft des Rechts‘ durch von außen eingesetzte Institutionen die Instabilität im Land erhöht (vgl. Chandler 2017, 134 ff.). Das westlich-liberale *statebuilding*, so Chandlers Kritik, habe den nicht-liberalen Kontext ignoriert, in den hinein operiert wurde, und damit eine legale Hülle ohne den Inhalt politischer Selbstbestimmung implementiert: „The sovereign state forms were held up but sovereignty was being redefined [...], emphasising the importance of the legal shell of the state form while abandoning its political content of selfgovernment and autonomy.“ (Chandler 2017, 77)

Zwei weitere kontraproduktive Effekte der *statebuilding*-Interventionen sind zu konstatieren.

UN-Agenturen und intervenierende Staaten haben staatliche Funktionen in den intervenierten Ländern übernommen. Sie zahlen für einheimische Mitarbeiter auf allen Ebenen höhere Gehälter; dies führt zu einem *brain-drain* aus offiziellen staatlichen Administrationen in UN-Agenturen. Dieses hat auch zur Folge, dass dringend benötigte Fachkräfte bei internationalen Arbeitgebern eher einfache, aber besser bezahlte Tätigkeiten übernehmen, obwohl sie besser qualifiziert sind und in ihrer eigentlichen Kompetenz dringend benötigt würden, indem z. B. Lehrer als Kraftfahrer für UN-Agenturen mehr Geld verdienen können (vgl. Chandler 2017, 73).

Zweitens hat die externe Finanzierung staatlicher Institutionen zur Abkoppelung von Regierung und Verwaltung der betroffenen Staaten geführt. Mangelnde einheimische Steueraufkommen führen zur Abhängigkeit von internationalen Finanzmitteln. Nicht die Bürger als Steuerzahler, sondern die internationalen Akteure zahlen und bestimmen damit die politische Agenda, indem sie ihre Hilfe konditionieren. Im Umkehrschluss müssen sich Politik und Verwaltung der betroffenen Staaten an den politischen Vorgaben der internationalen Akteure ausrichten, die andernfalls ihre Zahlungen kürzen oder einstellen. Dieser als *rent-seeking* beschriebene Vorgang entkoppelt die Politik der intervenierten Staaten noch weiter von ihrer Bevölkerung, deren Recht auf Selbstbestimmung ausgehöhlt wird: Ihr fehlen die Machtmittel, um ihre politischen Vorstellungen gegenüber den Vorgaben der internationalen Akteure durchzusetzen, die daher zurückstehen müssen. Die internationalen Akteure ihrerseits unterwerfen ihre konkreten politischen Vorgaben und Entscheidungen nicht der Bewertung durch die einheimische Bevölkerung, wie es das Grundprinzip der Demokratie ist (vgl. Chandler 2017, 90). Die Folgen dieser Entscheidungen bleiben dann wieder an den einheimischen Politikern hängen. Zugleich erlaubt das *statebuilding*-System es nicht, dass sich die Bevölkerung für eine andere Politik entscheidet und die Entscheider abwählt. Auf diese Weise wird die Bevölkerung auch von der Demokratie als System politischer Selbstbestimmung entfremdet, weil genau dies nicht stattfindet.

Die auf internationales Betreiben hin geschaffenen staatlichen Institutionen stehen in der Gefahr, keine gesellschaftliche Anbindung zu haben, während zugleich traditionelle *governance*-Formen abgeschafft bzw. ignoriert wurden. Gerade das Beispiel Afghanistan zeigt, wie

eine formale Demokratie eingeführt, der Staat aber von einer kleinen Elite als Privateigentum angesehen wird auf Kosten der Bevölkerung (Bliesemann de Guevara/Kühn 2010, 33). Dies soll im Folgenden im Blick auf die Konsequenzen, den auch gewaltsamen Widerstand, weiter ausgeführt werden.

6 Widerstand betroffener Gesellschaften gegen externes *statebuilding*

Dem liberalen *statebuilding* liegt die nicht weiter hinterfragte These zugrunde, dass die Bevölkerung eines fragilen oder zerfallenen Staates positiv auf die Einführung von Demokratie und Marktwirtschaft durch die externen internationalen Akteure reagiert und sich von den Erfolgen überzeugen lässt. Allerdings bleibt der Erfolg sowohl in Bosnien als auch in Afghanistan, den beiden wichtigsten laufenden *statebuilding* Missionen, seit langem aus: Bosnien ist auch nach 22 Jahren noch nicht zu einem stabilen, selbsttragenden Staat geworden. In Afghanistan ist der bewaffnete Widerstand auch 17 Jahre nach Beginn des *statebuilding* so stark gewachsen, dass die afghanischen Sicherheitskräfte sich nach dem *Bericht der Bundesregierung* vom 9. März 2018 „überwiegend auf den Schutz der Bevölkerungszentren [konzentrieren] und [...] ihre Präsenz in ländlichen, dünn besiedelten Gebieten deutlich reduziert [haben]“ (Deutscher Bundestag 2018, 7); die Aufständischen, meist Taliban-Kämpfer, kontrollieren ca. 40% Afghanistans und verüben Anschläge auch inmitten der großen Städte des Landes.

Angesichts dieses Befundes muss an dieser Stelle die – im *Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements* nicht artikuliert – Frage gestellt werden: Was befeuert den Widerstand gegen den mit so großem personellen und finanziellen Aufwand betriebenen Staatsaufbau so stark, dass er trotz der seit 17 Jahren andauernden militärischen Abwehr ungebrochen ist und große Teile des Landes kontrollieren kann? In Interviews mit Taliban-Kommandeuren hat Matt Waldmann (2013), der für die UN und Oxfam in Afghanistan gearbeitet hat, die wesentlichen Argumente der Taliban für ihren anhaltenden Widerstand zusammengetragen.

Anders als die gemeinsame Bezeichnung unterstellt, handelt es sich bei ‚Taliban‘ nicht um eine einheitliche Größe, sondern um eine Vielzahl verschiedener regionaler und lokaler Widerstandsgruppen und

Fraktionen, die einander misstrauisch bis ablehnend gegenüber stehen.² Aktive Unterstützung und Rückhalt finden die verschiedenen Taliban-Fraktionen sowohl durch den pakistanischen Geheimdienst ISI als auch durch einen Teil der paschtunischen Bevölkerung Afghanistans. Der pakistanische Geheimdienst ISI sichert über die Taliban seinen Einfluss auf die afghanische Politik und gewährt finanzielle Mittel, Waffen und Ausrüstung sowie die Möglichkeit des Rückzugs in pakistanisch-afghanisches Grenzgebiet für Trainings- und Erholungsaufenthalte. Im Fall der Unterstützung durch die Bevölkerung ist es komplizierter. Bei einem Teil der ländlichen paschtunischen Bevölkerung Afghanistans gründet die Unterstützung der Taliban darin, dass sie ihre Ziele teilen oder sie als das im Vergleich zur Regierung geringere Übel ansehen (vgl. Waldmann 2013, 53). Andere Teile der Bevölkerung haben keine Wahl und werden von Taliban-Gruppen wie auch von anderen djihadistischen oder kriminellen Widerstandsgruppen (vgl. Stanekzai 2013, 191) zur Unterstützung durch die Gewährung von Unterkunft und Nahrung gezwungen. Der freiwillige Anteil der Unterstützung durch die lokale Bevölkerung darf jedoch nicht vorschnell kleingeredet werden, wie Matt Waldmann hervorhebt: „As one commander put it: ‚If they didn’t [support and assist], the Taliban could not resist foreign forces.“ (2013, 53)

Der mangelnde politische Wille aller an der ISAF-Mission beteiligten Staaten, durch ausreichende Zahl von Soldaten das nach dem Sturz des Taliban-Regime entstandene Machtvakuum zu füllen – als Strategie des *light military footprint* euphemistisch bemäntelt – hat Thomas Ruttig zufolge den Raum für eine Renaissance der Taliban erst eröffnet. Die moralische Legitimation lieferte die Kooperation der internationalen Allianz mit denselben ehemaligen *warlords* – nun als neue Herren in Kabul –, deren Gräueltaten im Bürgerkrieg erst den Aufstieg der Taliban 1996 ermöglicht hatten.

Matt Waldmann hat in Interviews mit Taliban-Kommandeuren und Kämpfern nach den Gründen für ihren bewaffneten Widerstand gefragt. Dominant sind seinen Aussagen zufolge zwei Faktoren: Die Tatsache, dass ‚ungläubige, ausländische Invasoren‘ im Land seien und die von diesen gestützte ungerechte und korrupte Regierung (vgl. Waldmann 2013, 54). Den ausländischen Truppen werfen die Taliban vor allem die Tötung

2 Thomas Ruttig (2009, 9 ff.) listet die verschiedenen Fraktionen und Gruppen des Widerstands auf.

zahlloser Unschuldiger und die nächtlichen Razzien in Privathäusern vor – ein in der islamischen Welt schwerer Einbruch in die für Fremde als Tabu geltende Privatsphäre, die die Menschen ohnmächtig erdulden müssen. Ein Taliban-Kommandeur erzählt sein Schlüsselerlebnis:

„I am a landowner and was working on the land. I was not a Talib. But some years ago American special forces came and entered my home without my permission at night and killed my two sons, my father, and two uncles without any reason. Another time they did the same thing in another village in my district. When I saw their acts and knew they came only to kill us, not to help, I started fighting against them. They forced me to fight them and I will continue to fight them so long as they are in Afghanistan.“ (Zitiert nach Waldmann 2013, 54)

Ein zweiter Faktor für den starken Widerstand liegt in der Korruption und dem Klientelismus der Regierung und ihrer Gouverneure und Beamten von der staatlichen bis zur lokalen Ebene. Thomas Ruttig (2009, 7) erläutert dies am Beispiel der südlichen paschtunischen Stämme, die ursprünglich die Administration von Hamid Karzai, ebenfalls ein Süd-Paschtune des Popalzai-Stammes, unterstützten. Karzais Klientelpolitik, mit der er Familien- oder Stammesmitglieder oder Freunde und Vertraute in politische Positionen brachte, missachtete gewachsene Strukturen, die politische Berücksichtigung erwarteten. Milliarden US-Dollar an Hilfszahlungen sind in Prachtbauten und auf ausländische Konten verschwunden, anstatt in Infrastruktur, Schulen und Krankenhäuser zu fließen. Widerstand gegen diesen Machtmissbrauch und Egoismus haben Machthaber mithilfe der internationalen Truppen unterdrückt: Es reichte, den politischen Widerstand als ‚Taliban‘ zu brandmarken und schon ließen sich internationale Einsatzkräfte gegen politische Gegner instrumentalisieren (vgl. ebd., 6). Auch so wurde aus politischem Widerstand am Ende militärischer Aufstand!

Die politische und militärische Unterstützung der internationalen Akteure zugunsten der Regierung in Kabul folgte der Ratio, in Afghanistan einen stabilen Staat aufzubauen. Damit haben die internationalen Akteure jedoch unvermeidlich in der innerafghanischen Auseinandersetzung um die politische wie gesellschaftliche Orientierung des Landes Partei ergriffen auf Seiten der in Kabul Herrschenden: Um den Aufbau politischer Institutionen schnell voranzubringen, haben die internationalen Akteure Klientelismus und Korruption als scheinbar unvermeidliche Übel toleriert und auf diese Weise mitgeholfen, die entstehenden Institutionen zu diskreditieren.

Mindestens so gravierend ist die Parteinahme im Blick auf Gesellschaftsordnung und Werte. In dem seit der Staatsgründung im 19. Jahrhundert andauernden innerafghanischen Ringen um Modernisierung oder Festhalten an traditionellen Werten haben sich die internationalen Akteure auf Seiten der Modernisierer positioniert. Die internationale Intervention ist ein Eingriff in die politische und gesellschaftliche Selbstbestimmung Afghanistans. Der politische und militärische Widerstand lässt sich also nach wie vor als Kampf gegen eine ‚liberale, sittenlose westliche Ordnung‘ und für eine afghanisch-islamische Gesellschaftsordnung legitimieren.

So findet sich ein weiteres Motiv für den bewaffneten Kampf der Taliban in der Befürchtung, dass die ‚ungläubigen Invasoren‘, zu denen auch die zivilen Aufbauhelfer gehören, die afghanisch-islamische Kultur und Werte zerstören. Sehr viele der Taliban haben als Vertriebene der sowjetischen Invasion 1979–1989 und des nachfolgenden Bürgerkrieges ihre Wurzeln in Medresen des afghanisch-pakistanischen Grenzgebietes, wo sie eine radikalislamische religiöse Erziehung und militärische Ausbildung mithilfe des pakistanischen ISI erhielten; zur Zeit der sowjetischen Invasion war die militärische Ausbildung durch die USA unterstützt worden. In dieser Zeit haben sich die Taliban ein radikales Verständnis afghanisch-islamischer Kultur und Werte angeeignet, das sie in den fünf Jahren ihrer Herrschaft von 1996 bis 2001 auch durchgesetzt haben. Gleichwohl stehen die Taliban heute im Unterschied zu der korrupten Zentralregierung und ihren Beamten in den Augen eines Teils der Bevölkerung für mehr Gerechtigkeit und Recht. Ihnen wird zu Gute gehalten, dass ihre Scharia-Rechtsprechung im Gegensatz zur staatlichen Justiz nicht käuflich ist, sondern dass die öffentliche Sicherheit durchgesetzt wird durch harte Strafen für Kapitalverbrechen. Dem gegenüber ist die endemische Korruption und Käuflichkeit des von den internationalen Akteuren gestützten Regierungsapparates – vor allem unter dem ersten Präsidenten Karzai – bis zur lokalen Ebene hinunter ein Stachel, der den Widerstand antreibt. So äußert ein Taliban-Kommandeur: „The government is supposed to be reformed, but corrupt warlords are in government with loads of money and huge houses [...] If the international community sent money to the poor, they stole that money and put it in their pockets.“ (Zitiert nach Waldmann 2013, 56) Vor allem die Korruption im Justizwesen macht viele Afghanen wütend: „The lack of sharia law means that if a robber or a murderer is arrested he knows he can buy his way out.“ (Zitiert nach Waldmann 2013, 54)

Schließlich hat die internationale Gemeinschaft von Beginn an keinen Zweifel daran gelassen, dass sie die Entscheidungen über die Ausgestaltung der politischen Institutionen in Afghanistan nicht aus der Hand gibt. Begonnen hat es mit der Entscheidung, wer an den Petersberger Gesprächen über die Zukunft Afghanistans 2001 teilnehmen und damit das afghanische Volk repräsentieren darf und wer ausgeschlossen bleibt. Dann folgte die Entscheidung für Hamid Karzai als ersten Präsidenten und den Ausschluss seiner Herausforderer inklusive des hochangesehenen alten Königs Zahir Schah 2002. Schließlich setzte die internationale Gemeinschaft das der afghanischen politischen Tradition fremde Präsidialsystem durch. Sodann wurde über die Wahlmanipulationen zugunsten Karzais 2004 großzügig hinweg gesehen. Schließlich hat, so Thomas Ruttig (2009, 7), die ‚Gerechtigkeit ist Luxus‘-Position mit einer unkonditionierten politischen Integration ehemaliger *warlords* und Kriegsverbrecher in die neue politische Führung in Kabul jeden Ansatz einer *transitional justice* für Afghanistan verbaut. Dieser Ansatz habe Demokratie als politische Option in den Augen der meisten Afghanen diskreditiert und ihnen die Hoffnung auf politische Selbstbestimmung geraubt.

Weil die internationalen Akteure die Zentralregierung in Kabul militärisch, politisch und finanziell unterstützen, tragen sie eine Mitverantwortung für deren Verhalten; sie hindern in den Augen der Aufständischen die Afghanen daran, selbstbestimmt zu leben: „Please leave us, and our people, and our country to make our life and government by ourselves; this is our habit and our history“, fasst ein Taliban-Kommandeur gegenüber Matt Waldmann seine Kernforderung zusammen. (Zitiert nach Waldmann 2013, 58)

7 Friedensethischer Ertrag der Auseinandersetzung mit liberalem *statebuilding*

Der westlich-liberale Staat ist als institutionelle Ausgestaltung politischer Selbstbestimmung europäischer und ab dem 18. Jahrhundert auch amerikanischer Gesellschaften entstanden (vgl. Reinhard 1999, 406 ff.). Diesem Staatsmodell liegt ein Gesellschaftsverständnis zugrunde, dessen Kern in der Autonomie des Subjekts besteht und als deren Folge die politische Selbstbestimmung. Die liberale Demokratie ist als politisches System die europäisch-amerikanische Antwort auf die Suche nach gewaltlosen Lösungen für gesellschaftliche Auseinandersetzungen und

Interessenskonflikte. So sind die Konzeption der Gesellschaft und das liberale Staatsmodell in Wechselwirkung entstanden und zu verstehen; die staatlichen Institutionen dieser liberalen Demokratien müssen aus dieser Rückbindung verstanden werden. Die oben skizzierte Debatte hat die Schwierigkeiten erörtert, *statebuilding* zu betreiben, wenn die gesellschaftliche Basis für das transferierte Staatsmodell fehlt oder andere Vorstellungen gesellschaftlichen Zusammenlebens vorherrschen.

Ein zweites Problem stellt sich, insofern die politischen Richtlinien des *statebuildings* für einen fragilen oder zerfallenen Staat von externen Akteuren getroffen werden. Die internationalen Akteure hebeln das Recht auf politische Selbstbestimmung aus, wie z. B. ihre Reaktion angesichts der Wahlen in Bosnien 1996 gezeigt haben: Die bosnische Bevölkerung hatte nationalistischen – nicht liberalen – Parteien die Mehrheit gegeben und daher ‚falsch gewählt‘. Die nationalistischen Parteien in Bosnien stellten die Grundprinzipien der liberalen Demokratien in Frage und damit das Ziel eines friedlichen gesellschaftlichen Miteinanders in einem multiethnischen Staat Bosnien. Um der Gefahr eines Rückfalls in die Gewalt vorzubeugen, haben die intervenierenden Akteure der bosnischen Gesellschaft das Recht auf politische Selbstbestimmung vorenthalten und die bosnische Gesellschaft einem ‚Erziehungsprozess‘ auf eine liberale Demokratie hin unterworfen: Sie sollte möglichst schnell lernen, ihre innergesellschaftlichen Konflikte friedlich und nach demokratischen Grundsätzen auszutragen, anderen Positionen und Volksgruppen mit Respekt und Achtung zu begegnen und Nationalismen und Gewalt abzuschwören.

Ein Durchgriff der internationalen Akteure gegenüber traditionellen nichtliberalen Beharrungskräften wie in Bosnien oder eine Haltung des Laissez-faire um der Preisgabe politischer Grundwerte scheinen die Alternativen, zwischen denen zu entscheiden ist. Eine solche Gegenübersetzung übersieht den Faktor Zeit, den Gesellschaften für politische Veränderungsprozesse benötigen. Den Erfahrungen in Bosnien und Afghanistan zufolge lassen sich Gesellschaften nicht in wenigen Jahren von außen zu liberalen Demokratien ‚umerziehen‘. Ohne gleich ihre ethischen Grundpositionen preisgeben zu müssen, können internationale Akteure – nicht zuletzt aus der Erfahrung der eigenen Geschichte – darauf setzen, dass auch ‚vormoderne‘ Gesellschaften durch entsprechende Impulse von außen in einen Veränderungsprozess eintreten können und werden. Die politische Debatte in den intervenierenden Staaten muss sich dabei in einem ersten Schritt über die unverhandelbaren ethischen

Positionen klar werden, deren Realisierung anzustreben ist; die Autonomie des Subjekts mit den aus ihr abgeleiteten Menschenrechten muss hier im Mittelpunkt stehen; deren Realisierung darf durchaus graduell erfolgen. Zweitens muss die Entscheidung über die Ausgestaltung des politischen Systems in der Hand des betroffenen Volkes bleiben; die intervenierenden Akteure haben eine subsidiäre Rolle.

Drei Problemebenen lassen sich also differenzieren: Die politisch-ethische Forderung des friedlichen innergesellschaftlichen Konfliktaustrags, die liberale Demokratie als einzige politische Antwort zur Realisierung dieser Forderung und der Zeitfaktor. Während die politisch-ethische Forderung des friedlichen innergesellschaftlichen Konfliktaustrags hier nicht in Frage gestellt werden soll, ist dies mit den beiden anderen Problemebenen anders. Angesichts des oben beschriebenen Zusammenhangs von gesellschaftlicher und politischer Ordnung und des Rechts auf politische Selbstbestimmung kann die liberale Demokratie ein Angebot sein, aber die Entscheidung darf nicht von externen Akteuren gefällt werden. Wenn die externen Akteure diese Entscheidung dem betroffenen Volk aus der Hand nehmen, verstoßen sie gegen ihre Grundidee der Autonomie des Subjekts. Dort wo dies auch aus wohlmeinender Absicht geschieht, bleibt die normative Rückfrage an das Konzept des liberalen *statebuilding*, wie die intervenierende internationale Gemeinschaft ihr ‚neokoloniales‘ Handeln³ gegenüber fragilen und zerfallenen Staaten bzw. Nachkriegsgesellschaften begründet, im Raum stehen. Eine implizite Begründung kann darin gesehen werden, dass den fragilen oder zerfallenen Staaten ein ‚organischer Staatenbildungsprozess‘ mit all seinen Grausamkeiten, wie ihn Europa in seiner Geschichte mehr als reichlich erlebt hat, erspart bleiben soll (vgl. Boege u. a. 2008, 15). Die intervenierenden externen Akteure müssen sich angesichts des unvermeidlichen Streits vielmehr um die Ausgestaltung der politischen Ordnung auf eine minimale Rolle beschränken: auf das Beharren von menschenrechtlichen Minimalstandards und auf das Verbot einer gewaltsamen Eskalation der politischen Auseinandersetzung.

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips *ownership* ist also zu fordern, dass wesentliche Entscheidungen über das politische System von der betroffenen Bevölkerung getroffen werden und internationale Akteure sich auf ‚Hebammendienste‘ beschränken müssen. Dies bedeutet

3 Herbert Wulf (2010, 167) spricht von „neokolonialer Attitüde“.

dann unter Umständen auch, dass gesellschaftliche Grundprobleme wie die in vielen fragilen Staaten grassierende Korruption nicht von außen lösbar sind. Internationale Akteure können einen Reformprozess nur unterstützen. Von beiden Prinzipien her muss gefordert werden, dass die politischen Grundentscheidungen wie beispielsweise über die Verfassung, Rechtsordnung und Struktur des Justizsystems durch die betroffene Gesellschaft bzw. seine politischen Vertreter selber gefällt werden.

Im Blick auf den Zeitfaktor hat sich erwiesen, dass sich schnelle politische Erfolge nicht einstellen, wenn internationale Akteure in Nachkriegsgesellschaften oder fragilen bzw. zerfallenen Staaten *statebuilding* betreiben. Die betroffene Bevölkerung muss für das Projekt gewonnen werden. Im Sinne des Prinzips *Nachhaltigkeit* müssen die internationalen Akteure also in Dekaden denn in Jahren planen. Zu Recht kommt die Bundesregierung in ihrem Bericht zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements 2018 zu der Erkenntnis, dass es sich um eine ‚Generationenaufgabe‘ (vgl. Deutscher Bundestag 2018, 4) handelt.

Literatur

- Baumann, Marcel M.** (2013): Kirchliche Beiträge zur nachhaltigen Friedenskonsolidierung in Post-Konflikt-Gesellschaften: Eine Literaturstudie. In: Studien zu Ethnizität, Religion und Demokratie Bd. 15. Baden-Baden: Nomos.
- Beestermöller, Gerhard; Reuter, Hans-Richard (Hg.)** (2002): Politik der Versöhnung. In: Theologie und Frieden 23. Stuttgart: Kohlhammer.
- Bildt, Carl** (1998): *Peace Journey: The struggle for Peace in Bosnia*. London: Orion Pub Co.
- Bliesemann de Guevara, Berit; Kühn, Florian P.** (2010): *Illusion Statebuilding*. Hamburg: Beck.
- Boege, Volker; Brown, Anne; Clements, Kevin; Nolan, Anna** (2008): On Hybrid Political Orders and Emerging States: State Formation in the Context of ‚Fragility‘, online unter <https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/boege_etal_handbook.pdf>, abgerufen 15.05.2018.
- Bullivant, Duncan** (1997): Editorial: Clearing the Bosnian Air. In: *Washington Post* vom 6. 10. 1997; zitiert nach Chandler, David (2017): *Peacebuilding. The twenty Years' Crisis, 1997–2017*. Cham: Palgrave Macmillan, 114.
- Boutros-Ghali, Boutros** (1992): Agenda für den Frieden: Bericht des UN-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali vom 17. Juni 1992. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 37, 1130–1150, 1143.
- Chandler, David** (2017): *Peacebuilding. The twenty Years' Crisis, 1997–2017*. Cham: Palgrave Macmillan.

- Deutscher Bundestag (Hg.)** (2018): Bericht der Bundesregierung zu Stand und Perspektiven des deutschen Afghanistan-Engagements, Deutscher Bundestag, Drucksache 19/1120, 09. 03. 2018, online unter <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/1787152/c23bcd183458dd56bb159b0c97bce20/180315-perspektivbericht-data.pdf>, abgerufen 29. 05. 2018.
- Frowick, Robert H.** (1996): Die OSZE-Mission in Bosnien und Herzegowina. In: OSZE-Jahrbuch Bd. 2. Baden-Baden: Nomos, 163–176.
- Garton Ash, Timothy** (1999): The Legacy of Appeasement. In: The Independent vom 31. 3. 1999.
- Kipping, Martin** (2011): State-Building: Erfolg und Scheitern in Afghanistan. Baden-Baden: Nomos.
- Kraske, Marion** (2017): Bosnien-Herzegowina: Kampfansage an die Friedensordnung, Heinrich-Böll-Stiftung, 20. 01. 2017, online unter <https://www.boell.de/de/2017/01/20/bosnien-herzegowina-kampfansage-die-friedensordnung>, abgerufen 06. 04. 2018.
- Lederach, John Paul** (1995): Preparing for Peace: Conflict Transformation Across Cultures. Syracuse: Syracuse University Press.
- Lederach, John Paul** (1997): Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Washington, DC: U. S. Institute of Peace.
- Lederach, John Paul** (1999): The Journey Toward Reconciliation. New York: Herald Pr.
- Paris, Roland** (2007): Wenn die Waffen schweigen: Friedenkonsolidierung nach innerstaatlichen Gewaltkonflikten. Hamburg: Hamburger Edition.
- Philpott, Daniel** (2012): Just and Unjust Peace: An Ethic of Political Reconciliation. Oxford: Oxford University Press.
- Raschid, Achmed** (2008): Descent into Chaos: The United States and the failure of Nation Building in Pakistan, Afghanistan and Central Asia. New York: Penguin Books.
- Reinhard, Wolfgang** (1999): Geschichte der Staatsgewalt. München: C. H. Beck.
- Ruttig, Thomas** (2009): The Other Side. Dimensions of the Afghan Insurgency: Causes, Actors and Approaches to ‚Talks‘. In: Afghanistan Analysts Network, 14. July 2009.
- Schmelzle, Cord** (2015): Politische Legitimität und zerfallene Staatlichkeit. Frankfurt/New York: Campus.
- Schneckener, Ulrich** (2006): States at Risk: Zur Analyse fragiler Staatlichkeit. In: Schneckener, Ulrich (Hg.): Fragile Staatlichkeit: „States at Risk“ zwischen Stabilität und Scheitern (Internationale Politik und Sicherheit Bd. 59). Baden-Baden: Nomos, 9–40.
- Snyder, Jack** (2000): From Voting to Violence: Democratization and Nationalist conflict. New York: Paperbackshop UK Import.
- Stanekezai, Mohammad Masoom** (2013): Thwarting Afghanistan’s Insurgency. In: Smith, Scott; Yusuf, Moeed; Cookman, Colin (Hg.): Getting it Right in Afghanistan. Washington DC: United States Institute of Peace, 191–213.
- Sörensen, Jens Stilhoff** (1997): Pluralism or Fragmentation? War Report. Special Issue on Bosnia, May-June 1997, Institute for War & Peace Reporting, London.

- UN (1957): Regulations for the United Nations Emergency Force, 20 February 1957 (UNTS Vol. 271 p.168). Abgedruckt in: Siekmann, Robert (Hg.) (1989): Basic Documents on the United Nations and related Peace Keeping Forces. 2. Aufl. Dordrecht.: Springer, 37–42, online unter <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20271/v271.pdf>, abgerufen 29. 05. 2018.
- UN (1958): Report of the Secretary General: Summary study of the experience derived from the establishment and operations of the Force, 52 (UN Doc. A73943 of October 1958). In: Siekmann, Robert (Hg.) (1989): Basic Documents on the United Nations and related Peace Keeping Forces 2. Aufl. Dordrecht: Springer, 50–55; online unter <https://rinj.org/documents/un/N5902484.pdf>, abgerufen 29. 05. 2018.
- UN (2000): Report of the Panel on United Nations Peace Operations („Brahimi Report“), online unter http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305, abgerufen 15. 05. 2018.
- Van de Loo, Stephanie (2009): Versöhnungsarbeit: Kriterien – theologischer Rahmen – Praxisperspektiven (Theologie und Frieden Bd. 38). Stuttgart: Kohlhammer.
- Waldmann, Matt (2013): Dangerous Liaisons with the Afghan Taliban: Feasibility and Risks of Negotiations. In: Smith, Scott; Yusuf, Moeed; Cookman, Colin (Hg.): Getting it Right in Afghanistan. Washington DC: United States Institute of Peace, 51–72.
- Woodward, Susan L. (1995): Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution after the Cold War. Washington DC: Brookings Institution.
- Wulf, Herbert (2010): Staatsbildung in Afghanistan: Eine fehlgeschlagene Strategie. In: Becker, Johannes M.; Wulf, Herbert (Hg.): Afghanistan: Ein Krieg in der Sackgasse. Münster: LIT, 161–180.
- Zartman, I. William (1995): Putting Things Back together. In: Ders. (Hg.): Collapsed States: The Disintegration and Restauration of Legitimate Authority. Boulder: L. Rienner Publishers.

Über den Autor

Heinz-Gerhard Justenhoven, Prof. Dr. theol., Direktor des Instituts für Theologie und Frieden, Hamburg, und apl. Professor an der Theologischen Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br. E-Mail: justenhoven@ithf.de.