

Frieden Machen: *Peacebuilding* und *peacebuilder**

Ulrich Schneckener, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

1. Einleitung

Eines der wenigen greifbaren Ergebnisse des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs (14.-16. September 2005) aus Anlaß der 60. Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) ist der Beschluß, bis Ende 2005 eine Peacebuilding-Kommission einzurichten (vgl. UN, General Assembly 2005, S. 25-26). Diese Idee geht zurück auf den Bericht des von VN-Generalsekretär Kofi Annan eingesetzten High Level Panel on Threats, Challenges and Change (vgl. UN, Secretary General 2004; siehe Dokumentationsteil in diesem Heft). Darin wird eine institutionelle Lücke identifiziert: Es gebe keine zentrale politische Instanz im System der VN, die sich explizit und kontinuierlich mit den Problemen von Staatszerfall, Konfliktprävention und -nachsorge befasse. In der Tat: Der Sicherheitsrat konzentriert sich primär auf akute Krisen und auf die Beendigung von Kriegen, er handelt nur selten präventiv. Der oft beschwerliche Übergang vom Konflikt zu einer stabilen Friedensordnung wird in der Regel nur dann zum Thema, wenn erneut der Ausbruch von Gewalt droht. Wie wichtig dagegen ein längerfristig ausgerichtetes peacebuilding, verbunden mit der entsprechenden politischen Aufmerksamkeit, ist, zeigt allein der statistisch belegte Umstand, wonach Nachkriegsgesellschaften häufig in der „Konfliktfalle“ sitzen: Bei ihnen ist das Risiko eines erneuten gewaltsamen Konflikts zehnmal höher, als es noch vor dem Krieg war; innerhalb einer Dekade sinkt zwar das „Rückfallrisiko“, es bleibt aber dennoch signifikant höher als zu Zeiten vor dem Konflikt (Collier u.a. 2003, S. 104).

Eine *Peacebuilding*-Kommission könnte hier, so die Hoffnung der Experten, Abhilfe schaffen.¹ Bestehend aus Mitgliedern des Sicherheitsrates, Vertretern wichtiger Geber- und Truppenstellerländer sowie von Weltbank bzw. Internationalem Währungsfonds (IWF) soll sie vorrangig mittel- und lang-

* Dieter Senghaas, zum 65. Geburtstag gewidmet.

¹ Eine ähnliche Forderung fand sich bereits im Brahimi-Bericht, in dem zur Verbesserung von VN-Peacebuilding die Schaffung einer „consolidated and permanent institutional capacity within the United Nations“ angemahnt wurde (UN Secretary General 2000, S. 8).

fristige Prozesse der Friedenskonsolidierung (*post-conflict peacebuilding*) unterstützen, entsprechende Strategien und Konzepte erarbeiten und deren Umsetzung begleiten. Die Kommission wird, so der Gipfelbeschuß, auf zwei Ebenen tagen: zum einen in Gestalt des ständigen *Organizational Committee*, in dem die wichtigsten Akteure vertreten sind und in dem eher die Gesamtpolitik der VN behandelt werden soll; zum anderen in länderspezifischen Formaten unter Beteiligung des betroffenen Staates sowie der entsprechenden Regionalorganisationen, in denen konkretere Maßnahmen und Strategien erörtert werden sollen. Bei ihrer Arbeit wird die Kommission zudem durch ein *Peacebuilding Support Office* beim VN-Generalsekretariat und durch einen *Peacebuilding Support Fund* (vorgeschlagen sind hier 250 Mio. US-Dollar) unterstützt. Zwölf Jahre, nachdem der frühere VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali den Begriff erstmals prominent besetzt hatte, kommt es damit zu einer echten Institutionalisierung dieses Politikfeldes innerhalb des VN-Systems. Allerdings kann man angesichts der Debatten und Kontroversen um die *Peacebuilding*-Kommission im Vorfeld des Gipfels kaum erwarten, daß die notorischen Probleme der Weltorganisation in diesem Bereich in naher Zukunft gelöst werden (vgl. Schneckener/Weinlich 2005). Um so wichtiger werden weitere Initiativen inner- und außerhalb des VN-Systems sein, um erfolgreicher als in der Vergangenheit Prozesse der Friedenskonsolidierung in Nachkriegsgesellschaften und Krisenregionen zu unterstützen. Dazu müssen jedoch die vielfältigen externen Akteure, sprich internationale Organisationen, Drittstaaten und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), die typischen Dilemmata und Probleme von *peacebuilding* reflektieren und ihre Strategien, sofern vorhanden, entsprechend weiterentwickeln.

Vor diesem Hintergrund versteht sich dieser Beitrag als Einführung in die Thematik. Im Zentrum stehen dabei folgende Fragen: Was ist *peacebuilding* im Unterschied zu anderen Konzepten? Worin liegen die Aufgaben von *peacebuilding*? Welche Ansätze und Strategien werden verfolgt? Vor welchen Dilemmata und Herausforderungen stehen externe Akteure – und zwar sowohl im Verhältnis zu lokalen Akteuren als auch im Verhältnis untereinander?

2. Der *peacebuilding*-Ansatz

Der Begriff *peacebuilding* wurde – neben *preventive diplomacy*, *peacemaking* und *peacekeeping* – bereits in der „Agenda für den Frieden“ (1994) von Boutros Boutros-Ghali als ein wesentliches Instrument der VN zur Sicherung und Wahrung des Weltfriedens genannt. Boutros-Ghali bezeichnete damit die Phase der Nachsorge und Konsolidierung nach der Beendigung eines bewaffneten Konfliktes und sprach explizit von *post-conflict peacebuilding* (UN Secretary

General 1994, S. 32-34). *Peacebuilding* bedeute danach die Summe jener Maßnahmen „to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict“ (UN Secretary General 1994, S. 11). Demgegenüber wird in der wissenschaftlichen Literatur der Begriff teilweise in einem grundsätzlicheren Sinne verstanden, da letztlich Gesellschaften stets um den Erhalt bzw. die Schaffung von Voraussetzungen zur friedlichen Konfliktaustragung ringen müssen. *Peacebuilding* ist danach ein dauerhafter, möglichst präventiv wirksamer Auftrag für ein politisches Gemeinwesen – unabhängig von akuten Konflikten und Krisen. Aber auch in der politischen Praxis wird der Begriff mal enger, mal breiter verstanden.² Dies zeigte sich bei der jüngsten Diskussion um die *Peacebuilding*-Kommission: Während das *High Level Panel* noch vorgeschlagen hatte, die Kommission mit Frühwarn- und präventiven Aufgaben zu betrauen, plädierte Kofi Annan für die Beschränkung auf Nachkriegssituationen. Der Hintergrund war in diesem Fall weniger das Bestreben um konzeptionelle Klarheit als vielmehr politisch motiviert, da sich insbesondere die Gruppe der Entwicklungsländer gegen ein präventives Mandat der Kommission ausgesprochen hatte, um frühzeitige Einmischungen in vermeintlich innere Angelegenheiten zu verhindern.

Dessen ungeachtet ist es analytisch hilfreich, den Begriff einzugrenzen, um ihn von anderen, vergleichbaren Konzepten unterscheiden zu können. Daher wird hier dafür plädiert, *peacebuilding* ausschließlich im Sinne der Friedenskonsolidierung zu verstehen. Zwar fällt es in der Tat bei den heutigen Bürgerkriegen oftmals schwer, Anfang und Ende von Kampfhandlungen und damit den Beginn einer Nachkriegsphase genau zu bestimmen, nicht selten existieren umkämpfte Gebiete parallel zu befriedeten Zonen (siehe z.B. DR Kongo, Afghanistan), wobei sich das Bild rasch wandeln kann. Ob, wann und wo *peacebuilding*-Maßnahmen beginnen können und sollten, ist damit von Fall zu Fall neu zu entscheiden: Mal mag ein lokaler Waffenstillstand ausreichen, mal bedarf es eines umfassenden Friedensvertrages, mal genügen informelle Vereinbarungen. Trotz dieser Ambivalenzen läßt sich *peacebuilding* von *peacemaking* und *peacekeeping* relativ klar unterscheiden (vgl. Paris 2004, S. 38-39, Martin/Mayer-Rieckh 2005, S. 118). Während *peacemaking* mit zivilen und militärischen Mitteln (zum Beispiel Vermittlung, Sanktionen, Militärintervention) auf die unmittelbare Beendigung von Kampfhandlungen setzt, geht es beim *peacekeeping* um die Stationierung multinationaler Truppen zur Friedenssicherung. Es gilt in erster Linie, die Konfliktparteien auseinander-

² Siehe z.B. die *Peacebuilding Initiative* (1996) der kanadischen Regierung, in der es heißt: „Peacebuilding may involve conflict prevention, conflict resolution, as well as various kinds of post-conflict activities“ (*Peacebuilding Initiative Strategic Framework*).

zuhalten bzw. die Einhaltung von Vereinbarungen zu überwachen (*Monitoring*); dies kann je nach Lage mit mehr oder weniger robusten Operationen geschehen. *Peacekeeping* ist eine eher operative, technische Aktivität mit der Absicht, durch eine direkte Intervention möglichst rasch Resultate zu erzielen. *Peacebuilding* zielt dagegen in einer umfassenderen Weise auf die Bewältigung der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und psychologischen Konsequenzen von Bürgerkriegen sowie auf die Bearbeitung struktureller Konfliktursachen ab (z.B. sozio-ökonomische Ungleichheit, ethno-nationale Spannungen, Ressourcenknappheit). Der *peacebuilding*-Ansatz vereint sicherheits- und entwicklungspolitische Perspektiven, die lange Zeit sowohl programmatisch als auch politisch-administrativ getrennt voneinander betrachtet wurden – dies gilt für die Vereinten Nationen ebenso wie für bilaterale Geber. Es handelt sich idealiter um ein Langzeit-Vorhaben, bei dem die Stärkung lokaler Kapazitäten im Zentrum steht, weshalb mit *peacebuilding* notwendigerweise die Bevorzugung bestimmter Akteure gegenüber anderen verbunden ist, während die klassischen *peacekeeper* – etwa VN-Blauhelme – sich möglichst um Neutralität gegenüber den Konfliktparteien bemühen. Kurz gefaßt: *peacemaking* und *peacekeeping* stehen eher für einen „negativen Frieden“, Aktivitäten des *peacebuilding* für einen „positiven Frieden“. *Peacebuilding* orientiert sich damit an der *si vis pacem, para pacem*-Maxime der Friedensforschung (Senghaas 1997, 2004), es geht um die Schaffung und Gewährleistung von Grundlagen für eine friedensfähige Gesellschaft.

Diese Charakteristika teilt der *peacebuilding*-Ansatz durchaus mit anderen Konzepten aus der mittlerweile ziemlich ausgefertigten „Building-Familie“ wie *nation-building*, *state-building*, *institution-building* oder *capacity-building*. In der Tat gibt es hier einige konzeptionelle Überlappungen, gleichwohl betonen die jeweiligen Konzepte unterschiedliche Aspekte. *Peacebuilding* ist daher nicht identisch mit *nation-* oder *state-building*. Unter *nation-building* wird zumeist die gesellschaftliche Entwicklung als Ganzes und insbesondere die Herausbildung einer, wie auch immer gearteten, nationalen Identität verstanden, um einen Nationalstaat im klassischen Sinne zu begründen, bei dem letztlich die Begriffe Staat und Nation deckungsgleich sind (vgl. Hippler 2003). *State-building* hingegen konzentriert sich primär auf die Stärkung bzw. den Aufbau staatlicher Institutionen und Strukturen sowie deren Steuerungs- und Handlungsfähigkeit auf verschiedenen Politikfeldern – und zwar sowohl auf gesamtstaatlicher als auch auf kommunaler Ebene. *State-building* kann insofern als ein wichtiger Teil von *nation-building* bezeichnet werden, Elemente beider Konzepte finden sich auch beim *peacebuilding*.³ Allerdings

³ Im anglo-amerikanischen Kontext werden *nation-building* und *state-building* allerdings oftmals synonym verwendet. Ein Beispiel dafür ist die zweibändige

beziehen sie sich – anders als *peacebuilding* – jedoch nicht notwendigerweise auf Konflikt- bzw. Nachkriegssituationen, sondern lassen sich auf allgemeine Entwicklungsprozesse einer Gesellschaft bzw. eines politischen Gemeinwesens anwenden. Der Begriff *institution-building* beschreibt den Aufbau politischer und administrativer Institutionen und ist ein integraler Bestandteil von *state-* und von *peacebuilding*, der Ansatz umfaßt aber üblicherweise nicht systematisch ökonomische, soziale oder sicherheitspolitische Fragen. *Capacity-building* wiederum ist ein eher technischer Begriff der internationalen Entwicklungspolitik, wonach die eigenen Kapazitäten zur Bewältigung konkreter Probleme bei lokalen Akteuren gestärkt bzw. aufgebaut werden sollen; die entsprechenden Maßnahmen (z.B. Ausbildungs- und Schulungsprogramme, technische Hilfe, Entsendung von Beratern, Finanztransfers) sind letztlich für sämtliche Politikfelder vorstellbar. *Peacebuilding* bedarf daher im Kern einer Reihe von *capacity-building*-Initiativen, allerdings gibt der *peacebuilding*-Ansatz diesen Einzelmaßnahmen und -programmen einen konzeptionellen und strategischen Rahmen.

Diese Ausrichtung wird deutlicher, wenn man sich die einzelnen Dimensionen von *peacebuilding* vergegenwärtigt. In der Literatur wird im Wesentlichen zwischen vier Bereichen unterschieden, die sich idealerweise wechselseitig verstärken sollen (vgl. Matthies 1997, S. 547-549; Ferdowsi/Matthies 2003, S. 31-36; Smith 2004, S. 27-28):

- *sicherheitspolitische Aspekte*, darunter fallen Maßnahmen zur Abrüstung und Rüstungskontrolle, Programme zur Entwaffnung, Demobilisierung und Re-Integration von Gewaltakteuren, die Bekämpfung von Kriminalität sowie die Reform des Sicherheitssektors inklusive Militär, Polizei, Grenzschutz und Justiz;
- *politische Aspekte*, wie etwa der Aufbau einer zivilen Verwaltung, die Entwicklung rechtsstaatlicher Strukturen, die Schaffung politischer Institutionen, die Durchführung von freien Wahlen, die Verabschiedung einer neuen Verfassung, die Gewährleistung von Grundfreiheiten, Menschen- und Minderheitenrechten sowie der Pressefreiheit;
- *sozio-ökonomische Aspekte*, die Maßnahmen zur Transformation der Bürgerkriegs- und Gewaltökonomien, zum Wiederaufbau der zumeist zerstörten physischen Infrastruktur (z.B. Verkehrswege, Energie- und Wasserversorgung, Telekommunikation), zur Reaktivierung der Wirtschaft

RAND-Studie zu Operationen der USA und der VN, wobei unter *nation-building* jene Maßnahmen externer Akteure subsumiert werden, die in Nachkriegsgesellschaften auf die Etablierung demokratischer Strukturen und auf ökonomischen Wiederaufbau abzielen. Siehe Dobbins 2003, 2005.

und Landwirtschaft, aber auch zum Aufbau von Gesundheits- und Bildungssystemen, zur Bekämpfung von Armut sowie zur Bewältigung ökologischer Probleme (zum Beispiel verseuchtes Trinkwasser) umfassen;

- *psycho-soziale Aspekte*, zu denen die Betreuung und Re-Integration von Kriegsopfern, Kindersoldaten, Flüchtlingen oder Vertriebenen ebenso zählen wie Projekte zur Versöhnung und zur Bewältigung der konfliktiven Vergangenheit, einschließlich einer moralischen und strafrechtlichen Aufarbeitung (zum Beispiel Wahrheitskommissionen).

Als eine weitere – fünfte – Dimension sollte man *regionalpolitische Aspekte* ergänzen. Denn: Erfolgreiches *peacebuilding* ist heute kaum mehr vorstellbar ohne die systematische Berücksichtigung regionaler Faktoren. Die meisten Konflikte und Kriege haben regionale Auswirkungen, sie sorgen beispielsweise für Flüchtlingswellen, für die Proliferation von Waffen, Gewalt und Kriminalität oder für den Zusammenbruch regulärer Handelsbeziehungen. Umgekehrt mischen sich nicht selten regionale Akteure als Konfliktparteien in einen Konflikt ein – seien es Nachbarstaaten, befreundete Rebellengruppen, ethnische Gruppen oder transnationale, kriminelle Netzwerke. Beim *peacebuilding* muß es daher auch um die politische und ökonomische Einbeziehung der Nachbarstaaten in den Friedensprozeß gehen. Es gilt beispielsweise die Kriegsschäden und Kriegsfolgen in diesen Ländern zu bewältigen, unregulierte grenzüberschreitende Aktivitäten einzudämmen (zum Beispiel Proliferation von Leicht- und Kleinwaffen), Regelungen zur Rückführung von Flüchtlingen zu treffen sowie längerfristig die regionale Zusammenarbeit zu fördern.

Die meisten der genannten Maßnahmen bedeuten einen tiefen Eingriff in die Souveränität der betroffenen Staaten, in der Regel legitimiert durch ein VN-Mandat, verbunden mit dem Anspruch, komplexe und interdependente gesellschaftliche und staatliche Strukturen so zu gestalten, daß Konflikte künftig ohne Gewalt ausgetragen werden. Das implizite Ziel der meisten Interventionen und Aktivitäten ist daher die Schaffung marktwirtschaftlich organisierter liberaler Demokratien nach dem Vorbild der OECD-Welt. Dieses überaus ambitionierte, teils auch illusionäre Vorhaben stößt in der Praxis an erhebliche Grenzen und führt zu einer wachsenden Lücke zwischen den Erwartungen vor Ort und den verfügbaren Kapazitäten der vielfältigen *peacebuilder*.

3. Konkurrierende und komplementäre Strategien

Der skizzierte *peacebuilding*-Ansatz übersetzt sich in verschiedene Strategien, die externe Akteure in der Praxis anwenden. Hinter diesen Strategien stehen divergierende Annahmen über das Verhalten der Konfliktparteien, über die Ursachen des Konfliktes, über die Prioritäten beim *peacebuilding*, über

die dazu notwendigen Ressourcen sowie über den zeitlichen Horizont der Friedenskonsolidierung. Zudem lassen sich die Strategien *grosso modo* den grundlegenden Theorien der Internationalen Beziehungen (IB) zuordnen, da sie sich auf ähnliche Prämissen stützen (siehe Tabelle 1). Gleichwohl: Die Strategien schließen sich keinesfalls gegenseitig aus, sondern verhalten sich im Prinzip komplementär zueinander, teilweise bedingen sie auch einander. In der Realität von *peacebuilding*-Operationen kann man daher eine Gleichzeitigkeit der verfolgten Ansätze feststellen, wenn auch von Fall zu Fall mit unterschiedlicher Akzentsetzung. Allerdings konkurrieren die Strategien zugleich um die knappen Ressourcen der multi- und bilateralen Geber sowie um die politische Aufmerksamkeit bei den Entscheidungsträgern. Etwas schematisch können vier strategische Orientierungen unterschieden werden:

Liberalization First: Diese Strategie stellt vermutlich bis heute das in der Entwicklungspolitik vorherrschende Modell dar, auch wenn einzelne Akteure wie die Weltbank, der IWF, regionale Entwicklungsbanken, die Europäische Union oder die großen bilateralen Geber unterschiedliche Maßnahmen betonen. Im Kern setzt sie auf die Betonung von politischen und ökonomischen Freiheiten, spricht auf Demokratisierung sowie auf die Einführung marktwirtschaftlicher Elemente (der sogenannte *Washington Consensus*). Hierbei folgt sie der Annahme der liberalen IB-Theorie, wonach letztlich marktwirtschaftliche Demokratien sowohl nach innen als auch nach außen die beste Gewähr für Frieden darstellten (Demokratie-Frieden-Theorem), in der Literatur in Anlehnung an Woodrow Wilsons Vorstellung einer liberalen Friedensordnung auch „Wilsonianism“ genannt (vgl. Paris 2004, S. 40-54).⁴ Aus dieser Perspektive liegen die Prioritäten beim *peacebuilding* bei der möglichst raschen Durchführung von freien und fairen Wahlen, beim garantierten Schutz der politischen Grundfreiheiten und der Förderung von Good Governance, bei Maßnahmen zum wirtschaftlichen Wiederaufbau, insbesondere der (Wieder-)Herstellung der physischen Infrastruktur, bei umfassenden wirtschaftlichen Reformen und bei der Förderung von Wachstum, inklusive Marktöffnung und Privatisierung.⁵ Nachkriegsgesellschaften werden danach wie ein Sonderfall von Transformationsgesellschaften betrachtet, die sich üblicherweise in einem

⁴ In gewisser Weise läßt sich daher auch die nach dem 11. September 2001 von der US-Regierung als strategische Antwort auf den Terrorismus propagierte Förderung von Demokratie und Freiheit (O-Ton Bush „campaign of freedom“) unter diesem Ansatz subsumieren.

⁵ Mit der Verabschiedung der *Millennium Development Goals* (2000) wurde der *Liberalization First*-Ansatz modifiziert (*Post-Washington Consensus*) und u.a um Aspekte wie Armutsbekämpfung und den Aufbau effektiver Bildungs- und Gesundheitssysteme ergänzt.

Übergang von einem autoritären zu einem demokratischen System befinden. Die Zielsetzung lautet, möglichst zügig die Lebenssituation der betroffenen Menschen – nicht zuletzt sozio-ökonomisch – zu verbessern, um auf diese Weise das Konfliktpotential zu mindern. Unterstützt wird diese Sichtweise nicht zuletzt durch den Befund von Experten der Weltbank, wonach das Risiko, in bürgerkriegsähnliche Zustände zurückzufallen, für ein Land desto größer ist, je ärmer es ist (vgl. Collier u.a. 2003, S. 109-110).

Security First: Diese Strategie plädiert für einen weniger ambitionierten Ansatz: Die externe Intervention sollte sich primär auf die Schaffung eines sicheren Umfeldes für die betroffene Bevölkerung konzentrieren und insbesondere die Wiederherstellung des staatlichen Gewaltmonopols fördern (vgl. Mair/Ottaway 2004; Marten 2004). Als grundlegend gelten dabei die Trennung der bewaffneten Konfliktparteien und die Bearbeitung des Sicherheitsdilemmas, um ein Wiederaufflammen der Kämpfe zu verhindern, weshalb diese Strategie eher den Prämissen der (neo-)realistischen Schule folgt. Mit Blick auf ethno-nationale Konflikte befürworten einige Autoren sogar die Teilung des Landes oder die Sezession eines Landesteils, um auf diese Weise die verfeindeten Gruppen dauerhaft zu trennen (vgl. Kaufmann 1996, 1998; Downes 2004). Priorität genießen ansonsten Maßnahmen zur Abrüstung, Entwaffnung und gesellschaftlichen Reintegration von Kämpfern – sogenannte DDR-Programme (Disarmament, Demobilization, and Reintegration of Ex-Combatants) –, der Aufbau und die Reform des staatlichen Sicherheitssektors (Armee, Polizei, Grenzpolizei, Justizsystem, etc.), die Beseitigung von Bürgerkriegs- und Gewaltökonomien (zum Beispiel Drogenökonomien), die Bekämpfung der Kriminalität sowie die verbesserte Kontrolle von Territorium und Außengrenzen.

Institutionalization First (oder auch *Stateness First*): Bei dieser Strategie liegt das Hauptaugenmerk auf dem Aufbau legitimer und effektiver staatlicher Institutionen sowohl auf gesamtstaatlicher als auch lokaler Ebene, die in der Lage sind, wesentliche Dienstleistungen zu erbringen und staatliche Aufgaben zu erfüllen. Dieser Ansatz läßt sich von der (neo-)institutionalistischen Prämisse leiten, wonach Institutionen mittel- bis langfristig dazu beitragen, das Verhalten von Akteuren zu verändern, kollektive Lernprozesse in Gang zu setzen und auf diese Weise Sozialisationseffekte zu erzielen, die letztlich das Konfliktpotential abbauen. Unter dieser Strategie lassen sich sowohl Ansätze, die sich mit der Regulierung von Konflikten qua institutioneller Arrangements beschäftigen (vgl. Schneckener 2002) als auch die neuere *state-building*-Literatur (vgl. Paris 2004, Fukuyama 2004, Schneckener 2004) subsumieren; letztere versteht sich durchaus als Reaktion auf die Fehlschläge der *Liberalization First*-Strategie. Betont werden vor allem der Aufbau politischer Institutionen, die Schaffung rechtsstaatlicher Strukturen, der Aufbau von Polizei, Justizsystem und öffentlicher Verwaltung (inklusive Steuer- und Finanzverwaltung), die

Entwicklung des Sozialstaates, die Bekämpfung von Korruption sowie der Aufbau von Institutionen zur Konfliktregulierung und Konfliktbearbeitung (zum Beispiel Ombudsstellen, Streitschlichtung). Entscheidend ist dabei, daß sich die relevanten Konfliktparteien in den Institutionen wiederfinden, weshalb oftmals informelle oder formalisierte *power-sharing*-Modelle oder andere Formen der politischen Partizipation präferiert werden, die nicht zwingend demokratischen Standards gerecht werden müssen (siehe z.B. politischen Prozeß in Afghanistan).

Civil Society First: Diese Strategie stellt die Rolle der Zivilgesellschaft in das Zentrum von *peacebuilding* und setzt damit im Unterschied zu den drei anderen Strategien primär auf *bottom-up*-Prozesse (vgl. Lederach 1995, 1997; Ropers 1997). Die Prämisse lautet: Dauerhafter Frieden muß letztlich „von unten“ wachsen. Notwendig sind die Förderung einer aktiven Zivilgesellschaft bzw. die Mobilisierung gesellschaftlicher Kräfte, um eine politische Kultur zu entwickeln, in der Konflikte gewaltfrei ausgetragen werden. Voraussetzung dafür ist die Veränderung gesellschaftlicher Normen, die sozial-psychologische Bewältigung des Konfliktes (zum Beispiel Traumabearbeitung) und insbesondere ein Versöhnungsprozeß zwischen den einstigen Konfliktparteien,

Tabelle 1: Peacebuilding-Strategien im Überblick

Strategie	Prioritäten	Zeithorizont	IB-Theorie
<i>Liberalization First</i>	Frühe Wahlen, Wirtschaftsreformen, Privatisierung	Kurz- bis mittelfristig (5 bis 10 Jahre)	Liberalen Ansätze, insb. Demokratie-Frieden-Theorem
<i>Security First</i>	Trennung der Konfliktparteien, DDR-Programme, Sicherheitssektorreform	Kurz- bis mittelfristig (5 bis 10 Jahre)	Realismus / Neo-Realismus
<i>Institutionalization First</i>	Aufbau und Stabilisierung staatlicher Institutionen	Mittel- bis langfristig (10 bis 20 Jahre)	Institutionalistische Ansätze
<i>Civil Society First</i>	Förderung von NGOs, Friedensallianzen, Versöhnungsarbeit	Mittel- bis langfristig (10 bis 20 Jahre)	Sozialkonstruktivistische Ansätze

getragen von sogenannten Friedensallianzen (*peace constituencies*). Diese Sicht mündet in der Praxis in die Unterstützung von nicht-staatlichen Akteuren wie Menschenrechts- und Friedensgruppen, Frauen- und Jugendgruppen, Kirchen, politischen Parteien, Unternehmen, Gewerkschaften oder lokalen Gemeinschaften.

Jede Strategie hat ihre Risiken und Nebenwirkungen. Das *Liberalization First*-Programm unterschätzt zum einen die destabilisierenden Effekte, die mit einer raschen Demokratisierung in Nachkriegsgesellschaften verbunden sein können. Wahlen und Wahlkämpfe tendieren dazu, die Polarisierung zwischen den vormaligen Konfliktparteien bzw. ihrer jeweiligen Gefolgschaft zu verstärken; gleichzeitig bestätigen sie zumeist die aus dem Krieg hervorgegangenen Kräfteverhältnisse und jene Führer, die für den gewaltsamen Konflikt und dessen Dauer verantwortlich waren. Diese können sich nunmehr mit demokratischer Legitimität schmücken. Ein paradigmatischer Fall waren die Wahlen in Bosnien 1996, bei der die führenden ethno-nationalistischen Parteien den Wahlsieg davontrugen. Unter diesen Bedingungen haben moderate Kräfte bzw. neue Gruppierungen kaum eine reale Chance, auf die Nachkriegsordnung Einfluß zu nehmen. Zum anderen unterstützt die Betonung von Markt, Deregulierung und Privatisierung eher die Interessen derjenigen, die als Kriegsgewinnler aus dem Konflikt hervorgegangen waren. Dies führt oftmals zu einer Förderung der für Nachkriegssituationen typischen Schattenökonomien und Formen von Kriminalität, die eine Fortsetzung der im Krieg entstandenen Gewaltökonomien darstellen und in deren Rahmen enorme Profite am Gemeinwesen vorbei realisiert werden. Damit wird gleichzeitig der Aufbau von gemeinwohlorientierten, öffentlichen Institutionen, finanziert über Steuern und Abgaben, deutlich erschwert.

Beim *Security First*-Ansatz besteht das Risiko, in der Praxis zu einem *Security Only*-Ansatz zu mutieren, eher stabilitätsbezogen denn reformorientiert. Auch wenn kaum ernsthaft bestritten werden kann, daß ein halbwegs sicheres Umfeld eine *conditio sine qua non* für alle weiteren *peacebuilding*-Aktivitäten ist, mag die Betonung des staatlichen Sicherheitsapparates dazu führen, autoritäre oder semi-autoritäre Strukturen zu etablieren und zu stärken, die sich auf andere Felder von *peacebuilding* kontraproduktiv auswirken. Die herrschenden Eliten erhalten auf diese Weise durch internationale Gelder finanzierte, effektivere Machtinstrumente, die es ihnen erlauben, Reformen zu blockieren bzw. rückgängig zu machen, oppositionelle Kräfte zu unterdrücken oder gar bestimmte Bevölkerungsteile zu marginalisieren, was auf lange Sicht wiederum eher destabilisierend wirken dürfte.

Institutionalization First verfolgt zwar ein breiter angelegtes Programm, um auf möglichst vielen Feldern Institutionen aufzubauen oder weiterzuentwickeln. Abgesehen davon, daß dieser Ansatz für die externen *peacebuilder*

relativ ressourcenintensiv ist, besteht auch bei dieser Strategie eine gewisse Tendenz, de facto jene Kräfte zu begünstigen, die eher an der Absicherung ihrer Machtpositionen interessiert sind denn an einem nachhaltigen Friedensprozeß – befördert wird dies durch die elitenorientierte *top-down*-Perspektive des Ansatzes. Spiegelbildlich dazu verhält sich die *Civil Society First*-Strategie. Sie geht davon aus, daß eine fehlende Zivilgesellschaft das Kernproblem sei. Diese Sichtweise verkennt allerdings, daß gerade in Nachkriegssituationen staatliche, öffentliche Institutionen gegenüber privaten und gesellschaftlichen Akteuren eher im Hintertreffen sind bzw. sich in der Hand von Gruppeninteressen befinden. Der im (Wieder-)Aufbau befindliche Staat ist quasi umstellt von nicht-staatlichen Akteuren, die im Zuge des Konfliktes staatliche Aufgaben und Funktionen übernommen haben. Die Förderung von NGOs und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren läuft daher Gefahr, Parallelstrukturen zu stärken und damit den Aufbau einer legitimen, staatlichen Ordnung eher zu erschweren.

Die Strategien lassen sich nur schwer eins zu eins externen Akteuren oder einzelnen *peacebuilding*-Operationen zuordnen, wengleich Schwerpunkte durchaus erkennbar sind. So kann man beispielsweise argumentieren, daß sich die internationale Gemeinschaft in Afghanistan in erster Linie an der *Security First*-Strategie, verbunden mit Elementen von *Institutionalization First* (zum Beispiel „Bonn-Prozeß“), orientiert, was in der Sprache der internationalen Diplomatie auch mit dem Begriff „light footprint“ bezeichnet wird.⁶ Daneben finden sich auch in Afghanistan – wie in anderen Nachkriegsgesellschaften – zahlreiche entwicklungspolitische und zivilgesellschaftliche Projekte, die von externen Akteuren finanziert und teilweise implementiert werden.

Die meisten internationalen Organisationen, multilateralen Geber und Drittstaaten, die sich an *peacebuilding*-Operationen beteiligen, bedienen sich parallel mehrerer Strategien oder eines Strategie-Mixes, da sich intern für jede Strategie Befürworter und Gegner finden, die zumeist administrativ entsprechend in Form von Ministerien, Direktionen, Abteilungen oder – im Falle der VN – Sonderorganisationen organisiert sind. Nicht selten stehen sich dann innerhalb einer internationalen Bürokratie oder einer Regierung sicherheitspolitische, humanitäre, entwicklungspolitische und diplomatische Akteure mit ihren jeweiligen strategischen Präferenzen gegenüber. Hinter dieser funktionalen Differenzierung verbirgt sich auch ein Grund für die typischen inner-institutionellen Grabenkämpfe um Ressourcen und Politikansätze bzw. für die häufig beklagte, mangelhafte Kohärenz eines Akteurs – dieser Aspekt dürfte umso größere praktische Konsequenzen vor Ort haben, je umfangreicher das internationale Engagement ist.

⁶ Die *Security First*-Strategie kommt vor allem durch die Stationierung von ISAF und den zivil-militärischen *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) sowie durch die Bemühungen um den Aufbau einer afghanischen Armee und Polizei zum Ausdruck.

4. Typologie von *peacebuilding*-Operationen

Mit Blick auf *peacekeeping*-Operationen hat es sich eingebürgert, verschiedene Typen – von den „klassischen“ Blauhelm-Einsätzen bis hin zur militärischen Friedensdurchsetzung – zu unterscheiden (vgl. Debiel 2003, S. 221-224). In ähnlicher Weise lassen sich auch *peacebuilding*-Operationen differenzieren, für die in der Realität keine fertigen Vorlagen bestehen, sondern je nach Fall, Aufgabe und mobilisierbarer Ressourcen ad hoc zusammengestellt werden. Kaum eine Mission, kaum eine internationale Geberstruktur gleicht der anderen. Die folgende Typologie orientiert sich daher an der Frage, inwieweit eine Operation in die inneren Belange eines Staates eingreift (Kriterium der „Eingriffstiefe“).

(a) *Peacebuilding als Beratung*: Bei diesem Typ konzentrieren sich die externen Akteure auf Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen; dies geschieht zumeist im Rahmen von personell sehr kleinen Missionen oder Büros, die die Regierung in bestimmten Fragen beraten, aber auch Kontakte zu anderen lokalen Akteuren pflegen. Beispiele dafür sind die *Peacebuilding-Offices* der VN (zur Zeit in Tadschikistan, Guinea-Bissau und der Zentralafrikanischen Republik) sowie für die OSZE-Büros und -Zentren in Zentralasien.

(b) *Spezialisiertes peacebuilding*: Hierbei geht es um politikfeldspezifische *peacebuilding*-Operationen, die sich primär einem Aufgabenbereich widmen – wie etwa der Beobachtung und Durchführung von Wahlen, die Reform des Sicherheitssektors, die Verbesserung der Menschenrechtssituation, die Rückführung von Flüchtlingen, der Aufbau eines Justizsystems etc.. Externe Akteure übernehmen dabei im Rahmen eines relativ eng begrenzten Mandates in Abstimmung mit der lokalen Regierung vor allem *Monitoring*- und Implementierungsfunktionen. Zumeist handelt es sich auch um auf die jeweilige Aufgabe spezialisierte Akteure (z.B. UNHCR bei Flüchtlingen, OSZE bei Wahlbeobachtungen). Beispiele für diese Form sind die militärischen und polizeilichen *Monitoring*-Aktivitäten der NATO bzw. der EU in Mazedonien nach der Krise von 2001.⁷

(c) *Multidimensionales peacebuilding*: In diese Kategorie gehören die meisten größeren zivil-militärischen Operationen im Rahmen von VN-geführten oder VN-mandatierten Missionen, die mit einem umfangreichen Mandat agieren. Sie greifen de facto erheblich in die Souveränität des betroffenen Landes ein, auch wenn formal die Autorität der Regierung gewahrt wird, so daß man

⁷ Ein weiteres Beispiel wäre die *Rule of Law*-Mission der Europäischen Union (EU JUST THEMIS) in Georgien, um verschiedenen staatlichen Stellen beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen zu helfen. Allerdings handelt es sich hier nicht um *peacebuilding* im engeren Sinne.

von einer Art geteilter Souveränität (vgl. Krasner 2004) bzw. von einer hybriden *Governance*-Struktur ausgehen muß, an der sowohl internationale als auch lokale Akteure beteiligt sind.⁸ Diese Operationen werden in der Regel von mehreren Akteuren durchgeführt, die über verschiedene Koordinationsmechanismen (z.B. *Steering Committees*, Liaisonbüros, Geberstruktur) miteinander verbunden sind. In Afghanistan übernehmen beispielsweise die NATO-geführte ISAF und die USA-geführte Operation *Enduring Freedom*, inklusive der jeweiligen PRTs, den militärischen und sicherheitspolitischen Part, während sich die VN-Mission UNAMA ausschließlich auf zivile Maßnahmen, insbesondere auf den institutionellen Wiederaufbau, konzentriert. Gleichzeitig haben verschiedene *lead nations* die Verantwortung für einen Teilaspekt bei der Reform des afghanischen Sicherheitssektors übernommen.⁹

(d) *Internationale Übergangsverwaltung*: Bei dieser Form von *peacebuilding* ersetzen die externen Akteure zumindest zeitweise die staatliche Autorität und übernehmen – zumeist in Kooperation mit internationalen NGOs bzw. spezialisierten Agenturen – stellvertretend entsprechende Funktionen, ehe sie schrittweise diese Aufgaben an lokale Akteure und Institutionen transferieren (vgl. Chesterman 2004, Caplan 2005). Prominente Beispiele für diese Form von Protektoraten oder Quasi-Protektoraten, auch wenn der Grad an internationaler Autorität von Fall zu Fall durchaus differiert, waren und sind die internationalen Missionen in Kambodscha (UNTAC, 1992-93), in Ost-Slawonien/Kroatien (UNTAES, 1996-98), in Timor Leste (UNTAET, 1999-2002) sowie vor allem in Bosnien (siehe Tabelle 2) und im Kosovo (siehe Tabelle 3).¹⁰

⁸ Diese VN-Operationen setzen sich in der Regel aus internationalen Friedenstruppen, Militärbeobachtern, Polizeikräften, internationalen zivilen Kräften sowie lokalen Mitarbeitern zusammen. Die größten zivil-militärischen Missionen mit diversen *peacebuilding*-Aufgaben sind derzeit in der DR Kongo (MONUC, Personalstärke: rund 18 600), in Liberia (UNMIL, rund 17 600), in Haiti (MINUSTAH, rund 8 600), in der Cote d'Ivoire (UNOCI, rund 7 400) und in Burundi (UNOB, rund 6 400) aktiv (Stand: September 2005). Im Aufbau befindet sich zudem die VN-Operation im Sudan (UNMIS), die bis zu 14 500 militärische und zivile Kräfte umfassen soll.

⁹ Deutschland agiert als *lead nation* bei Polizeiaufbau, Großbritannien bei der Bekämpfung von Drogenanbau und -handel, Italien beim Aufbau des Justizwesens, Japan bei der Demobilisierung, Demilitarisierung und Reintegration von Kämpfern (DDR-Prozeß) und die USA beim Aufbau einer afghanischen Armee. Darüber hinaus hat Deutschland auf der Ebene der Geber die Koordination in den Bereichen Wirtschaft und Energie übernommen. Zum *peacebuilding* in Afghanistan, siehe Wimmer/Schetter 2002, Suhrke u.a. 2002, International Crisis Group 2003, Wilke 2004.

¹⁰ Als historischer Vorläufer gilt die VN-Übergangsverwaltung für West New Guinea (UNTEA, 1962-63).

Tabelle 2: *Peacebuilding* durch externe Akteure: Bosnien-Herzegowina (seit 1995)

Aufgaben	Internationale Akteure
Militärische Aspekte	NATO-geführte SFOR (bis 2004), seit 2005 EU-geführte EUFOR
Zivilverwaltung	Internationaler Hoher Repräsentant (OHR), von der EU nominiert
Regionale Stabilisierung	OSZE, Stabilitätspakt für Südosteuropa
Internationale Polizei	VN (bis 2003), EU Police Mission (EUPM) (seit 2003)
Vorbereitung und Durchführung von Wahlen	OSZE
Flüchtlingsrückkehr	UNHCR, EU
Schutz und Rückgabe von Eigentum	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Schutz von Menschenrechten	OSZE, Europarat, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, UNHCR, Human Rights Co-ordination Centre (HRCC)
Verfassungsgericht	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Zentralbank	IWF
Wirtschaftlicher Wiederaufbau	Weltbank, EU, UNDP
Bildungspolitik	OSZE, Stabilitätspakt für Südosteuropa

Tabelle 3: *Peacebuilding* durch externe Akteure: Kosovo (seit 1998)

Aufgaben	Internationale Akteure
Militärische Aspekte	NATO-geführte KFOR
Zivile Umsetzung	UNMIK, Special Representative of the Secretary General, Interim Administrative Council
Internationale Polizei, Polizeiausbildung	UNMIK, OSZE
Vorbereitung und Durchführung von Wahlen	OSZE
Aufbau von Institutionen und Rechtsstaat	OSZE
Humanitäre Hilfe	OSZE, EU Humanitarian Aid Office (ECHO)
Flüchtlingsrückkehr	UNHCR
Schutz von Menschen- und Minderheitenrechten	UNMIK, UNHCR, Ombudsinstitution (OSZE)
Wiederaufbau und wirt- schaftliche Entwicklung	EU (European Agency for Reconstruction), Weltbank, USAID
Medien, Meinungsfreiheit	Temporary Media Commissioner (OSZE, VN)

5. *Fieldwork*: Dilemmata und Herausforderungen für *peacebuilder*

Peacebuilding-Operationen haben vor Ort mit einer Reihe von typischen Dilemmata und Herausforderungen zu kämpfen. Als Faustregel kann dabei gelten: Je umfangreicher das internationale Engagement, umso länger wird die Liste an Problemen in der konkreten Umsetzung. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß zwischen den *peacebuilding*-Strategien und -Aufgabenfeldern in der Praxis erhebliche, schwer lösbare Zielkonflikte bestehen, die vor Ort zum Teil durch mangelnde Kohärenz oder Koordination der externen Akteure verstärkt werden. Zum Beispiel: Einerseits ist in der Regel die Wiederherstellung eines staatlichen Gewaltmonopols erforderlich, andererseits darf dies nicht für politische Repressionen oder die Marginalisierung bestimmter Gruppen mißbraucht werden und damit den demokratischen Prozeß unterminieren. Einerseits sind externe Wirtschafts- und Finanzhilfen für den Wiederaufbau notwendig, andererseits darf dies nicht Korruption oder Schattenökonomien und damit die Position der Kriegsgewinnler stärken. Einerseits werden Schritte zur Demokratisierung gefordert, andererseits darf dies nicht zu einer (erneuten) Politisierung von kollektiven Identitäten (zum Beispiel Ethno-Nationalismus) führen, die rasch in Gewalt umschlagen kann und die Sicherheitslage verschärft. Mit anderen Worten: *peacebuilding*-Aktivitäten in einem Bereich können gleichzeitig negative Folgen in anderen haben, in manchen Fällen ist dieser Effekt unvermeidlich und kann allenfalls durch begleitende Maßnahmen (zum Beispiel *Monitoring*, *Peace- and Conflict-Impact Assessment*) abgefedert werden. Der folgende Überblick bezieht sich in erster Linie auf jene Schwierigkeiten, die sich aus der Interaktion von externen und lokalen Akteuren ergeben, ohne jedoch Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben. Die genannten Aspekte basieren nicht zuletzt auf vergleichenden Untersuchungen verschiedener *peacebuilding*-Prozesse (siehe dazu Cousens/Kumar 2000, Stedman/Rothchild/Cousens 2002, Ferdowsi/Matthies 2003, Paris 2004).

Veränderung der lokalen Macht- und Kräfteverhältnisse: Jede Einmischung von außen verändert notwendigerweise die Konstellation vor Ort. Dies ist beim *peacebuilding* in der Regel auch gewollt, da man gezielt bestimmte Akteure unterstützt und andere nicht, um auf diese Weise einen Friedensprozeß zu befördern bzw. den Rückfall in Gewalt zu verhindern. Je nach Fall können dies sehr unterschiedliche Akteure sein: Reformen, Oppositionskräfte, Zivilgesellschaft, lokale Akteure, Teile der Bürokratie oder auch Angehörige des Sicherheitsapparates. Gleichwohl führt dieses Engagement zu einer Veränderung der Kräfteverhältnisse, was unter Umständen zur Verschärfung

von Problem- und Konfliktlagen beitragen kann. Im ungünstigsten Fall geraten dabei externe Akteure, nicht zuletzt die internationalen Friedenstruppen und Polizisten, selbst in das Visier von Extremisten oder Bürgerkriegsparteien. Sie werden damit gewollt oder ungewollt zur Konfliktpartei und tragen zur Destabilisierung bei.

Verstärkung von rent-seeking-Mentalitäten: Externe Akteure stehen zudem regelmäßig vor dem Problem, daß die Kooperation lokaler Eliten, zumal der Führungspersonen, nicht selten durch die Maximierung von „politischen Renten“ motiviert ist, um auf diese Weise ihren Einfluß innerhalb ihrer Gemeinschaft bzw. ihres Klientels zu wahren. Dieser Mechanismus greift vor allem dann, wenn es lokalen Akteuren gelingt, die vielfältigen, mitunter konkurrierenden externen Akteure gegeneinander auszuspielen. In der Regel verschärft sich damit die Abhängigkeit von externer Hilfe, da lokale Akteure ihre Aktivitäten auf den erhofften Mittelzufluß ausrichten.

Ambivalenz von ownership: Hier geht es im Kern um die Frage, inwieweit die Maßnahmen von lokalen oder externen Akteuren gesteuert werden sollten. Einerseits ist es für die Nachhaltigkeit von *peacebuilding* zwingend, daß wesentliche Entscheidungen von den betroffenen Parteien selbst getroffen werden (*ownership*). Die lokalen Eliten sollen auf diese Weise in die Verantwortung genommen werden. Ansonsten besteht die Gefahr, daß sie im Wissen darum, daß im Zweifelsfall ohnehin andere für sie entscheiden werden, nicht wirklich gezwungen sind, Blockadehaltungen oder Maximalpositionen aufzugeben bzw. die Verantwortung für im eigenen Lager unpopuläre Maßnahmen zu übernehmen – dieser Effekt läßt sich insbesondere bei internationalen Übergangsverwaltungen beobachten, was den Transfer von Souveränität und Kompetenzen erschwert. Andererseits darf umgekehrt die Präferenz für *ownership* nicht dazu führen, in Krisensituationen wichtige Maßnahmen zu unterlassen, sondern diese müssen unter Umständen auch gegen den Willen bestimmter Akteure durchgesetzt und gegebenenfalls in eigener Regie umgesetzt werden, um gewaltsame Auseinandersetzungen oder humanitäre Katastrophen zu verhindern.

Umgang mit „Störenfrieden“ (spoiler): Ein notorisches Problem ist der Umgang mit jenen Kräften, die keine Bereitschaft erkennen lassen, sich konstruktiv an Friedensprozessen zu beteiligen, sondern eher darauf aus sind, diese Prozesse zum Scheitern zu bringen oder zumindest empfindlich zu stören (vgl. Stedman 1997, Schneckener 2003). Diese Konstellation trifft insbesondere auf jene Gewaltakteure zu, die im Zuge des Konfliktes Teile des Landes bzw. bestimmte Wirtschaftszweige unter ihre Kontrolle gebracht haben und nun fürchten müssen, durch den Wiederaufbau an politischer Macht und ökonomischen Profitancen einzubüßen. Als *spoiler* können aber auch andere Akteure auf den Plan treten, die Nutznießer des Status quo sind (zum Beispiel

lokale Stammesführer, religiöse Autoritäten, Armeeführung, korrupte Beamte und Politiker, etc.). Das Dilemma besteht darin, daß in den meisten Fällen *peacebuilding*-Aktivitäten einerseits gegen die Interessen dieser Akteure durchgesetzt werden müssen. Andererseits kann man oftmals Fortschritte nur erreichen, wenn einige dieser potentiellen *spoiler* in den Prozeß eingebunden werden, das heißt, daß sie an der Macht beteiligt, ihnen bestimmte Freiräume oder Privilegien eingeräumt werden, etc. (siehe zum Beispiel *Warlords* in Afghanistan).

Umgang mit para-staatlichen Strukturen: In einigen Nachkriegsgesellschaften stehen externe Akteure vor dem Problem, daß an die Stelle von oder parallel zu staatlichen Strukturen andere Formen der politischen Ordnung getreten sind, die auch nach dem Krieg noch Bestand haben. Dazu gehören para- oder quasi-staatliche Gebilde, die sich von der Zentralregierung abgekoppelt haben und über ein lokal begrenztes Gewaltmonopol verfügen, das in Konkurrenz zu einem gesamtstaatlichen Gewaltmonopol steht. In manchen Ländern führt dies zu regelrechten Gewaltoligopolen, in denen mehrere Ansprüche, vertreten von lokalen Machthabern, teilweise in kooperativer, teilweise in konkurrierender Form nebeneinander bestehen (vgl. Mehler 2003). Die Frage ist nun, inwieweit solche, im Einzelfall durchaus stabilisierend wirkenden Strukturen als Zwischenlösung oder Bausteine für *peacebuilding* genutzt werden können oder ob nicht vielmehr die Gefahr besteht, diese Strukturen in einer Weise zu verfestigen, daß die Chancen für eine gesamtstaatliche Entwicklung schwinden.

6. *Homework:* Dilemmata und Herausforderungen für *peacebuilder*

Die Schwierigkeiten, unter denen *peacebuilder* agieren, werden noch um ein Vielfaches größer, wenn man die Ebene der beteiligten Hauptstädte und Hauptquartiere berücksichtigt. Diese Ebene spielt eine erhebliche Rolle sowohl für die Beziehungen zwischen den beteiligten *peacebuildern* als auch für die Entscheidungsprozesse innerhalb einer internationalen Organisation bzw. einer Regierung. Die Erfahrung aus zahlreichen Fehlschlägen lautet: Was in den Hauptstädten und Hauptquartieren versäumt wird, kann zumeist im Feld nicht mehr korrigiert werden. Für den Erfolg oder Mißerfolg von *peacebuilding*-Maßnahmen sind daher vor allem folgende Aspekte von Bedeutung.

Politische Aufmerksamkeit: Inwieweit gelingt es der internationalen Gemeinschaft, das politische Interesse an *peacebuilding* über einen längeren Zeitraum aufrechtzuerhalten. Die Aufmerksamkeit ist in der Regel dann am höchsten, wenn ein Konflikt gewaltsam eskaliert ist und Folgen für regionale

bzw. internationale Sicherheit drohen. Sobald Konflikte – oberflächlich betrachtet – nicht mehr virulent sind, verschwinden sie von der Tagesordnung (zum Beispiel beim VN-Sicherheitsrat), nicht zuletzt auch deshalb, weil dann zumeist andere Krisenregionen in das Blickfeld der Weltpolitik rücken. Dieser Effekt läßt sich bei nahezu allen *peacebuilding*-Operationen beobachten. Mit dem Mangel bzw. dem Nachlassen an politischer Aufmerksamkeit ist auch ein Rückgang an öffentlichem Interesse verbunden, was unter Umständen die dauerhafte Mobilisierung von finanziellen und personellen Ressourcen für das *peacebuilding*-Engagement erschwert. Solche Überlegungen können im Extremfall bei Politikern dazu führen, sich erst gar nicht zu engagieren, insbesondere dann, wenn absehbar ist, daß es sich um eine mehrjährige Aufgabe handelt und dies der eigenen Öffentlichkeit nur schwer vermittelbar ist.

Strategieentwicklung, operative Planung und Ressourcenbereitstellung: Ein weiteres Grundproblem besteht bei den meisten externen Akteuren, inklusive der VN, darin, systematisch *peacebuilding*-Strategien zu entwickeln, Operationen zu planen und Ressourcen vorzuhalten.¹¹ In der Wirklichkeit dominieren ad hoc-Planungen und -Strukturen sowie Appelle internationaler Organisationen an ihre Mitglieder, doch entsprechende Beiträge bzw. personelle Kapazitäten zur Verfügung zu stellen. Es hat sich in der Vergangenheit immer wieder als schwierig erwiesen für *peacebuilding*-Operationen kontinuierliche und ausreichende Unterstützung sicherzustellen. Die Höhe der zur Verfügung stehenden Gelder ist nur schwer vorhersagbar, womit wiederum die strategische und operative Planung für Missionen erschwert wird. Der Fundraising-Prozeß zieht sich häufig in die Länge, zudem können erhebliche Diskrepanzen zwischen den zugesagten und tatsächlich bereitgestellten Mitteln auftreten. Gerade in der kritischen Anfangsphase von *peacebuilding*-Operationen, wo es besonders wichtig wäre, Bevölkerung und Konfliktparteien von einer Friedensregelung zu überzeugen, sorgt eine unzureichende Mittelausstattung oft für Anlaufschwierigkeiten. Eine Folge ist, daß häufig wichtige Elemente von aufeinander aufbauenden Strategien nur eingeschränkt umgesetzt werden können oder gänzlich wegfallen. Darüber hinaus besteht häufig in den Hauptstädten und Hauptquartieren ein Mangel an Planungskapazitäten und entsprechenden, gerade auch ressort- bzw. politikfeldübergreifenden Strukturen, die nicht nur den politischen Entscheidungsprozeß befördern und die Mobilisierung von Geldern und Personal erleichtern, sondern auch zum Aufbau einer systematischen Expertise im Bereich *peacebuilding* beitragen – Deutschland ist hier keine Ausnahme.

¹¹ In der Joint Utstein-Studie, in der *peacebuilding*-Projekte von Norwegen, den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland untersucht wurden, wird beispielsweise das strategische Defizit beim *peacebuilding* beklagt, vgl. Smith 2004, S. 57-60.

Koordination und Kohärenz: Notorisch ist angesichts der Vielzahl an externen Akteuren die Frage von Koordination und Kohärenz. Dies läßt sich auf verschiedene Ebenen deklinieren – erstens bezogen auf die interne Organisation eines Akteurs, zweitens bezogen auf die Beziehungen zwischen Hauptstädten bzw. Hauptquartieren und drittens bezogen auf die konkrete Interaktion der externen Akteure vor Ort. Unter Koordination sind dabei Absprachen zwischen den Beteiligten zu verstehen, die wechselseitige Information über eigene Vorhaben und die gegenseitige Hilfestellung bei der Bewältigung gemeinsamer Probleme. Kohärenz umschreibt den Versuch, ein sinnvolles Ineinandergreifen von Aktivitäten unterschiedlicher Akteure zu erreichen, einen gemeinsamen strategischen Ansatz zu entwickeln und möglichst Widersprüche bzw. Zielkonflikte zu minimieren. Dieses Unterfangen gestaltet sich jedoch enorm schwierig, da in der Regel sämtliche Akteure eigene, teilweise durch ihr Mandat gefärbte Vorstellungen davon mitbringen, wie *peacebuilding* betrieben werden sollte, welche Maßnahmen in welcher Abfolge Priorität haben sollten, welche kurz- bis mittelfristigen Ziele anzusteuern und wie diese zu erreichen sind. Die Akteure konkurrieren dabei um knappe Ressourcen, um Einfluß und Kompetenzen. Gleichzeitig sind die meisten von ihnen auf eine gewisse Autonomie und Steuerungshoheit über ihre Tätigkeiten bedacht – nicht zuletzt aus Gründen von Prestige und Einfluß. Insgesamt bleibt dabei die Kohärenz der internationalen Gemeinschaft auf der Strecke – dies ist in unschöner Regelmäßigkeit in fast allen Fällen zu beobachten. Das Ergebnis ist eine Vielzahl konkurrierender Ziele und Maßnahmen mit dem Effekt, daß die Arbeit der einen die Anstrengungen der anderen unterminiert.

Legitimität: Externe Akteure, zumal demokratisch gewählte Regierungen, müssen sich an verschiedenen Stellen um Legitimität bemühen und geraten dabei nicht selten in erhebliche Dilemmata. Sie müssen einerseits den unterschiedlichen Erwartungen und Anforderungen Rechnung tragen, die an sie vor Ort von der Bevölkerung, von bestimmten Gruppen oder von der herrschenden Elite gestellt werden, aber andererseits auch um Legitimität „zu Hause“ werben, um überhaupt die notwendigen Ressourcen, sprich Steuergelder, zu mobilisieren. Gleichzeitig spielen *in-put*- und *out-put*-Dimensionen von Legitimität eine gewichtige Rolle – je nach Fall werden die externen Akteure an beiden oder einer der beiden Dimensionen gemessen. Auch hier zeigen sich Differenzen, je nachdem ob der Akteur vor Ort agiert oder aber *vis-à-vis* seiner eigenen Öffentlichkeit (siehe Tabelle 4). Hinzu kommen die Spannungen, die zwischen beiden Dimensionen auftreten mögen. Zum Beispiel: Mal mag es gelingen, lokale Akteure in die Politikformulierung einzubinden (*in-put*), was jedoch möglicherweise effektive Entscheidungs- und Implementierungsprozesse erschwert und somit zu suboptimalen Ergebnissen führt (*out-put*). Oder: Um für einen Einsatz die Unterstützung des Parlaments zu erreichen, wird ein Mandat

formuliert, das sich vor Ort als ineffektiv erweist und damit letztlich weder den *out-put*-Kriterien vor Ort noch zu Hause Rechnung trägt.

Tabelle 4: Legitimitätsanforderungen für *peacebuilder*

	Legitimität vor Ort	Legitimität zu Hause
In-put-Legitimität	Beteiligung von lokalen Akteuren an Politikformulierung und -umsetzung; Unterstützung durch lokale Öffentlichkeit	Beteiligung von internationalen Bürokratien, Geberorganisationen und anderen Staaten; Beteiligung von nationalen Parlamenten; Unterstützung durch die nationale und internationale Öffentlichkeit
Out-put-Legitimität	Schaffung eines sicheren Umfeldes; Verbesserung der Lebensbedingungen; Schaffung friedensfähiger Strukturen in Staat und Gesellschaft	Effektive Umsetzung des Mandates; kosteneffiziente Implementierung von Projekten; erfolgreiche Evaluierung; keine eigenen Opfer

7. Fazit

Das Mißverhältnis zwischen Theorie und Praxis, zwischen friedenspolitischem Anspruch und zur Verfügung stehenden Ressourcen, zwischen geweckten Erwartungen und Politikergebnissen ist beim *peacebuilding* nach wie vor erheblich. Selbst VN-Generalsekretär Kofi Annan nennt nur wenige Friedensmissionen, die aus seiner Sicht als Erfolg gewertet werden können (Rede an der Universität Ulster, 18.10.2004): Namibia (1989-90), Mosambik (1992-94), El Salvador (1991-95), Guatemala (1994-2004), Timor Leste (1999-2005) sowie das VN-Engagement bei der Transformation Südafrikas. Selbst bei einigen dieser Fälle kann man – je nach Maßstab – Zweifel haben, ob der von außen geförderte *peacebuilding*-Prozeß hinreichend konsolidiert ist. Abgesehen von den VN-internen Problemen wirkt sich bei *peacebuilding*-Operationen in besonderem Maße aus, daß die externen *peacebuilder* vor Ort und „zu Hause“ sehr unterschiedlichen, zum Teil gegenläufigen Anforderungen, Logiken und Sachzwängen ausgeliefert sind. Dies beginnt bereits bei der Entscheidung, ob man sich überhaupt beim *peacebuilding* engagieren soll. Dabei spielen eine Reihe von Kriterien eine Rolle, die mit der Lage vor Ort relativ wenig zu tun haben: Gibt es traditionelle Beziehungen zu dem betroffenen Land (zum Beispiel Kolonialbeziehung)? Gibt es regionale

Bezüge oder eine geographische Nähe? Gibt es eine intensive Berichterstattung in den Weltmedien? Engagieren sich andere externe Akteure? Sind die entsprechenden Ressourcen innenpolitisch mobilisier- und legitimierbar? Gibt es eigene wirtschaftliche, geopolitische oder sicherheitspolitische Interessen? Gibt es eine ausreichende völkerrechtliche Legitimation? Diese Sachlogik setzt sich fort, wenn es um konkrete Planungen und Beteiligung an *peacebuilding*-Operationen geht. Auch hier orientieren sich die externen Akteure primär an jenen rechtlichen Standards und politischen Spielregeln, die in den Hauptstädten und Hauptquartieren gelten – das reicht von der Gewährleistung von demokratischen Mehrheiten über detaillierte Finanzierungs- und Budgetbestimmungen bis hin zu den Einsatzregeln für Soldaten, Polizisten oder zivile Helfer. Die Bedingungen vor Ort werden dabei kaum oder unzureichend berücksichtigt, weshalb es wenig verwundert, wenn die beschriebenen Dilemmata, vor denen *peacebuilder* in Nachkriegsgesellschaften stehen, nur schwer bewältigt werden können. Die enorme Kluft zwischen *fieldwork* und *homework* ist die tagtägliche Erfahrung der Praktiker. Die entscheidende Frage für die Zukunft von *peacebuilding* dürfte daher lauten, wie sich diese Kluft strategisch, konzeptionell, institutionell und in Form von geeigneten Instrumenten verringern läßt. Diese Frage stellt sich nicht nur für die politische Praxis, sondern auch für eine an Politikberatung orientierte Friedensforschung.

Literatur

- Caplan, Richard (2005): *International Governance of War-Torn Territories*. Oxford: Oxford University Press.
- Chesterman, Simon (2004): *You, the People. The United Nations, Transitional Administration and State-Building*. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, Paul (u.a.) (2003): *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy. A World Bank Policy Research Report*. Washington D.C./Oxford: Oxford University Press.
- Cousens, Elizabeth M. / Kumar, Chetan (Hg.) (2000): *Peacebuilding as Politics. Cultivating Peace in Fragile Societies*. Boulder: Lynne Rienner.
- Debiel, Tobias (2003): *UN-Friedensoperationen in Afrika. Weltinnenpolitik und die Realität von Bürgerkriegen*. Bonn: Dietz.
- Dobbins, James u.a. (2003): *America's Role in Nation-Building. From Germany to Iraq*. St. Monica: RAND.
- Dobbins, James u.a. (2005): *UN's Role in Nation-Building*. St. Monica: RAND.
- Downes, Alexander B. (2004): *The Problem with Negotiated Settlements to Ethnic Civil Wars*. In: *Security Studies* 13/4, S. 230-279.

- Ferdowsi, Mir A. / Matthies, Volker (Hg.) (2003): Den Frieden gewinnen. Zur Konsolidierung von Friedensprozessen in Nachkriegsgesellschaften. Bonn: Dietz.
- Fukuyama, Francis (2004): State-building: Governance and World Order in the 21st Century. Ithaca: Cornell University Press.
- Hippler, Jochen (Hg.) (2003): Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn: Dietz.
- International Crisis Group (2003): Peacebuilding in Afghanistan. ICG Asia Report Nr. 64. Kabul/Brüssel.
- Kaufmann, Chaim D. (1996): Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars. In: International Security 20/4, S. 136-175.
- Kaufmann, Chaim D.(1998): When All Else Fails: Ethnic Population Transfers and Partitions in the Twentieth Century. In: International Security 23/2, S. 120-156.
- Krasner, Stephen D. (2004): Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsed and Failing States. In: International Security 29/2, S. 85-120.
- Lederach, John Paul (1995): Preparing for Peace. Conflict Transformation across Culture. Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1995), S. 3-23.
- Lederach, John Paul (1997): Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Washington.
- Mair, Stefan / Ottaway, Mariana (2004): States at Risk and Failed States. Putting Security First. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, Policy Outlook.
- Marten, Kimberly Zisk (2004): Enforcing the Peace: Learning from the Imperial Past. New York: Columbia University Press.
- Martin, Ian/Mayer-Rieckh, Alexander (2005): The United Nations and East Timor: From Self-Determination to State-Building.In: International Peacekeeping 12/1, S. 104-120.
- Matthies, Volker (1997): Zwischen Kriegsbeendigung und Friedenskonsolidierung. In: Dieter Senghaas (Hg.): Frieden Machen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. S. 527-559.
- Mehler, Andreas (2003): Legitime Gewaltoligopole – eine Antwort auf strukturelle Instabilität in Westafrika? Focus Afrika Nr. 22. Hamburg: Institut für Afrikakunde.
- Paris, Roland (2004): At War's End. Building Peace After Civil Conflict. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ropers, Norbert (1997): Prävention und Friedenskonsolidierung als Aufgabe für gesellschaftliche Akteure. In: Dieter Senghaas (Hg): Frieden Machen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 219-242.
- Schneckener, Ulrich (2002): Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modell zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schneckener, Ulrich (2003): Warum manche den Frieden nicht wollen? Eine Soziologie der Störenfriede. In: Jörg Calließ (Hg.): Zivile Konfliktbearbeitung im Schatten des Terrors. Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie, S. 61–80.

- Schneckener, Ulrich (2004): Fragile Staaten als Problem der internationalen Politik. In: Nord-Süd Aktuell 17/3, S. 510-524.
- Schneckener, Ulrich / Weinlich, Silke (2005): Die VN-Peacebuilding-Kommission, SWP-Aktuell 37. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1376.
- Senghaas, Dieter (2004): Zum irdischen Frieden. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Senghaas, Dieter (Hg.) (1997): Frieden Machen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Smith, Dan (2004): Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together. Overview Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding. Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- Stedman, Stephen John (1997): Spoiler Problems in Peace Processes. In: International Security 22/ 2, S. 5–53.
- Stedman, Stephen John /Rothchild, Donald /Cousens, Elizabeth M. (Hg.) (2002): Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements. Boulder: Lynne Rienner.
- Suhrke, Astri (u.a.) (2002): Peacebuilding: Lessons for Afghanistan. Bergen: Chr. Michelsen Institute Report.
- United Nations, Secretary General (1994): An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Report of the Secretary-General. U.N. Doc. S/25996/Add.6 (4.5.1994).
- United Nations, General Assembly (2005): World Summit Outcome. Draft Resolution referred to the High-level Plenary Meeting of the General Assembly / by the General Assembly at its 59th session. U.N. Doc. A/60/L.1 (20.09.2005).
- United Nations, Secretary General (2000): Brahimi Report. Report of the Panel on United Nations Peace Operations. U.N. Doc. A/55/305-S/2000/809 (21.8.2000).
- United Nations, Secretary General (2004): A More Secure World: Our Shared Responsibility. Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change. U.N. Doc. [ST/DPI/2367DPI/2367 (06.12.2004).
- Wilke, Boris (2004): Staatsbildung in Afghanistan? Zwischenbilanz der internationalen Präsenz am Hindukusch. SWP-Studie 2004/S 30, August 2004. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Wimmer, Andreas / Schetter, Conrad (2002): Staatsbildung zuerst. Empfehlungen zum Wiederaufbau und zur Befriedung Afghanistans. Discussion Paper on Development Policy Nr. 45. Bonn: Zentrum für Entwicklungsforschung.