

## DEMOKRATISIERUNG NACH KONFLIKTEN: FALLSTRICKE EXTERNER EINFLUSSNAHME

Demokratisierungsbemühungen sind ein zentrales Element in Transformationsphasen nach bewaffneten Konflikten. Oft werden sie extern initiiert oder unterstützt. Die bisherigen Ergebnisse sind ambivalent. Auch künftig wird Demokratisierung jedoch ein wichtiger Teil von Friedenskonsolidierung bleiben. Ein Blick auf die Probleme externer Einflussnahme in solchen Prozessen offenbart in drei Bereichen Optimierungspotenzial: Wichtig sind ein bewusster Umgang mit Zielkonflikten, eine konzeptionelle Präzisierung sowie eine dynamischere Konfliktanalyse.



Urnengänge sind ein Kernelement von Demokratisierungsprozessen. Burundi, 28. Februar 2005.

Seit den 1990er Jahren hat nicht nur die Zahl von UNO-Friedensmissionen zugenommen, auch ihr Charakter hat sich verändert. Stand ursprünglich die Friedenssicherung (*peacekeeping*) im Zentrum, so verfolgen Missionen nun den umfassenderen Ansatz einer Friedenskonsolidierung (*peacebuilding*). Dieses Konzept zielt nicht allein auf die Herstellung eines negativen Friedens ab, d.h. auf die Beendigung von Gewalt, sondern strebt die Schaffung eines strukturellen Friedens durch die Beseitigung der Konfliktursachen an. Eine Vielzahl von Aktionsfeldern, so unter anderem ökonomischer Wiederaufbau, Förderung von Menschenrechten, Aufbau eines Rechtsstaats, Flüchtlingsrückkehr und -reintegration sowie Versöhnungsarbeit sind Bestandteil der Friedenskonsolidierung. Die Etablierung von nachhaltig friedensfördernden Strukturen soll einen Rückfall in bewaffnete Auseinandersetzungen verhindern.

Demokratisierung ist ein zentrales Element der Friedenskonsolidierung. Dabei wird in Transformationsphasen nach bewaffneten Konflikten nicht nur der Übergang von Krieg zu Frieden angestrebt, sondern idealerweise gleichzeitig von nicht-demokratischen Regierungsformen zu Demokratien. Diese Strategie basiert auf der Annahme, dass funktionierende Demokratien tendenziell friedfertiger sind als andere Regierungsformen. Die Theorie vom liberalen Frieden fand u.a. 1992 durch die Einführung des Konzepts der Friedenskonsolidierung mit der «Agenda für den Frieden» Eingang in die operative Politik. Seither ist die Förderung der Demokratisierung in so unterschiedlichen Kontexten wie Kosovo, Osttimor und Sierra Leone nach 1999 oder Afghanistan nach 2001 ein wichtiger Bestandteil der jeweiligen Friedensprozesse.

Die bisherigen Resultate sind ambivalent. Statt Demokratien mit einem Mindest-

mass an funktionsfähigen Strukturen sind häufig hybride Regime entstanden, die in einem instabilen Stadium zwischen Autokratie und Demokratie verharren. Zu Ernüchterung unter internationalen Akteuren hat insbesondere der ausbleibende Erfolg der Demokratieförderung in Fällen wie Afghanistan geführt. Hier ist in jüngster Zeit eine rhetorische Abkehr vom Ziel einer Demokratisierung bemerkbar, etwa wenn US-Präsident Barack Obama in wichtigen Reden zu Afghanistan eine Bezugnahme auf das Thema Demokratie vermeidet oder der deutsche Verteidigungsminister feststellt, das Land werde nie eine Demokratie nach westlichem Vorbild werden.

Kritische Stimmen äussern generell Zweifel, ob eine Demokratisierung nach westlichem Muster in Ländern, die einen bewaffneten Konflikt durchlaufen (haben), der richtige Ansatz sei. Als Grund für die Skepsis werden Defizite beim wirtschaftlichen Entwicklungsstand, beim Grad des *nation-building* oder im Bereich der politischen Kultur genannt. Tatsächlich befinden sich solche Länder diesbezüglich häufig in einer ungünstigen Ausgangslage.

### Demokratisierung bleibt auf der Agenda

Trotzdem ist Demokratisierung im Zuge von Friedenskonsolidierung kein Auslaufmodell. Zum einen werden Aspirationen nach mehr Demokratie auf lokaler Ebene fortbestehen. Zum anderen ist auch keine vollständige Abkehr externer Akteure von Bemühungen in diesem Bereich zu erwarten. Die Friedenskonsolidierung insgesamt wird relevant bleiben. Internationale Organisationen wie die UNO, Regionalorga-

nisationen oder andere Ländergruppen werden weiterhin in interne bewaffnete Konflikte eingreifen. Der Bedarf nach friedenspolitischen Strategien und Massnahmen wird auch in Zukunft bestehen.

Eine Zurückstufung des internationalen Engagements auf reine *peacekeeping*-Funktionen wie zu Zeiten des Kalten Krieges ist unwahrscheinlich. Solche eingeschränkten Missionen tendieren dazu, den jeweiligen Konflikt über lange Zeit einzufrieren, ohne eine Lösung herbeizuführen, wie im Fall des Zypern-Konflikts. Zudem sind zahlreiche Bestandteile der Friedenskonsolidierung wie der Bereich der Sicherheitssektorreform, die Flüchtlingsrückkehr und -reintegration oder der Menschenrechtsschutz weitgehend unumstritten.

Auch das häufig in Frage gestellte Element der Demokratisierung dürfte bedeutsam bleiben. Neben normativen Erwägungen können hierfür auch Gründe angeführt werden, die direkt mit der externen Einflussnahme auf interne Konflikte zu tun haben. Zum einen ist die Machtfrage häufig Dreh- und Angelpunkt von Bürgerkriegen und gewaltsamen Konflikten. Ohne eine Lösung dieser Frage haben Friedensprozesse kaum Aussicht auf Erfolg. Bislang gibt es dabei aus der Sicht internationaler Akteure kaum tragfähige Alternativen zu einem Mindestmass an Demokratisierung. Zum anderen liegt ein Festhalten an post-konfliktiver Demokratisierung auch im Interesse vor Ort aktiver Staaten oder Missionen. Besonders das Abhalten von Wahlen dient als wichtiges Element in der «Exit-Strategie» internationaler Organisationen und Koalitionen, da dies ein Ende der politischen Übergangsphase signalisiert. Wahlen ermöglichen es, die Macht einer zumindest vordergründig legitimierten Regierung zu übertragen und so die Beendigung einer Mission zu rechtfertigen.

Vor dem Hintergrund der anhaltenden Bedeutung der Demokratisierung im Kontext der Friedenskonsolidierung ist es sinnvoll, einen Blick auf die Probleme und Fallstricke externer Eingriffe zur Demokratieförderung zu werfen. Denn auch wenn Demokratisierung ein intern getragener Prozess sein muss, haben externe Bemühungen in Nachkriegssituationen einen Einfluss und sollten kritisch hinterfragt werden.

### Zielkonflikte externer Einflussnahme

Der Zielkonflikt zwischen Frieden und Stabilität auf der einen und Demokratisierung

auf der anderen Seite stellt sowohl für externe als auch für interne Akteure ein Kernproblem dar, das in den letzten Jahren intensiv diskutiert wurde. Die Absicht einer Demokratisierung wird dabei nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Die durchgezogene Bilanz der bisherigen Demokratisierungsbemühungen wird vielmehr auf das Dilemma zurückgeführt, dass Massnahmen zur Demokratisierung destabilisierend und umgekehrt friedensfördernde Aktivitäten demokratisierungshemmend wirken können.

Die Schaffung von Frieden, Sicherheit und Stabilität einerseits und die Förderung der Demokratie andererseits sind nicht immer vereinbar. Zwei Beispiele illustrieren dies: Freie Wahlen können als Teil eines Liberalisierungsprozesses wichtig sein, um den Umbau des politischen Systems zu legitimieren. Gleichzeitig können die mit Wahlen verbundenen politischen Auseinandersetzungen, die Gewinner und Verlierer produzieren, jedoch von Gewalt begleitet werden wie etwa 2006 in der Demokratischen Republik Kongo. In Angola führte dies 1992 gar zum Wiederausbruch eines Bürgerkriegs. Die Einbeziehung von bewaffneten Gruppen in Verhandlungsprozesse wiederum kann aus Sicherheitsaspekten zentral sein. Sie birgt jedoch das Risiko, die Demokratisierung zu einem späteren Zeitpunkt zu unterminieren, wenn bewaffnete Gruppen sich pro forma in politische Parteien umwandeln und an Wahlen teilnehmen. Dies geschah etwa mit Renamo 1994 in Mosambik oder mit der CNDD-FDD 2005 in Burundi. Dies kann zu einer Militarisierung der Politik führen.

Die Kritik an externen Akteuren bezieht sich v.a. darauf, dass das Ziel der Demokratie häufig dem des Friedens und der Stabilisierung untergeordnet wird. Eine Demokratisierung erscheint dann als reines Lippenbekenntnis oder als Argument zur Rechtfertigung der Durchsetzung von Sicherheitsinteressen. In der Tat standen z.B. in Afghanistan schon vor der neuen Rhetorik der Obama-Administration vor allem die Sicherheitsagenda und die Stabilisierung des Landes im Vordergrund des Engagements der USA und der meisten anderen internationalen Akteure.

Dieser Zielkonflikt ist allerdings schwerlich auflösbar und die damit verbundene Priorisierung von Frieden und Stabilität gegenüber eine Demokratisierung kaum grundlegend zu verändern. Wichtig ist, dass sich die beteiligten Akteure des Dilemmas

bewusst sind und eine Strategie wählen, die sich an den lokalen Gegebenheiten und an einem längeren Zeithorizont orientiert. Dies eröffnet die Möglichkeit einer kontextabhängigen Sequenzierung von Massnahmen. So gibt es Stimmen, die angesichts der potenziell destabilisierenden Wirkung von Demokratisierungsbemühungen dazu raten, funktionsfähige Institutionen aufzubauen, bevor ein politisches System liberalisiert wird. In der Praxis erweist sich eine zeitliche Staffelung jedoch als schwierig umsetzbar, nicht zuletzt weil Wahlen als Ausdruck politischen Wettbewerbs und der Beteiligung der Bevölkerung aus oben genannten Gründen wichtig bleiben. Auch ist das Funktionieren staatlicher Institutionen ohne bestimmte Grundelemente demokratischen Regierens wie Verantwortlichkeit und Transparenz schwer vorstellbar.

### Notwendige konzeptionelle Präzisierung

Die Bemühungen internationaler Akteure zur Förderung von Demokratie leiden auch unter der Konturlosigkeit des Demokratisierungskonzepts und den damit verbundenen Wahrnehmungsdefiziten. Massnahmen im Sicherheitsbereich wie die Entminung oder die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten sind häufig klarer umrissen als Aktivitäten im Bereich der *governance* und Demokratisierung. Hinzu kommt, dass Massnahmen wie Dezentralisierung, Wahlunterstützung oder die Förderung der Zivilgesellschaft von Gebern oft separat ausgewiesen werden, obwohl sie wichtige Bestandteile der Demokratieförderung sind (siehe Tabelle). Deren Gehalt bleibt damit diffus, und es ist schwierig, Fortschritte auszuweisen.

Abhilfe könnten hier externe Akteure schaffen, indem sie definieren, was sie unter Demokratisierung verstehen und welche Massnahmen diesem Bereich zuzuordnen sind. Dies würde der Demokratieförderung zu mehr Kohärenz und Visibilität verhelfen und dazu beitragen, die Lücke zwischen rhetorischer Hervorhebung und operativer Unkenntlichkeit zu verringern.

### Dynamischere Konfliktanalyse und Machtteilung

Die häufig zu statische Analyse der Konfliktkonstellation durch die externen Akteure gerade in Bürgerkriegen stellt einen weiteren Problembereich bei der post-konfliktiven Demokratisierung dar. Die Veränderungen von Konfliktsachen und

| Felder externer Demokratieförderung |  |
|-------------------------------------|--|
| Ansatzpunkt                         | Massnahmen   |
| Staatliche Institutionen            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▮ Beratung bei Verfassungsgebung</li> <li>▮ Förderung der Rechtsstaatlichkeit: Hilfe bei der Reform des Gerichtswesens und der Gesetzgebung, Ausbildung von Juristen</li> <li>▮ Unterstützung der Administration: Aufbau von Kapazitäten, Beratung und Training von Bürokraten</li> <li>▮ Dezentralisierung und Stärkung der Kommunalverwaltung</li> <li>▮ Menschenrechtsförderung: Monitoring, Training und Aufklärung</li> <li>▮ Sicherheitssektorreform: Reform und zivile Kontrolle des Militärs und anderer Sicherheitskräfte</li> </ul> |
| Politischer Prozess/Verfahren       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▮ Wahlunterstützung: Hilfe bei Wählerregistrierung, Aufbau von Wahlkommissionen, Training von Wahlhelfern, Wahlbeobachtung</li> <li>▮ Parteienförderung</li> </ul>  |
| Zivilgesellschaft                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▮ Förderung der Zivilgesellschaft: Unterstützung von Frauen- und Jugendorganisationen sowie Menschenrechtsgruppen, unabhängigen Gewerkschaften und Medien; politische Bildung; Austauschprogramme</li> </ul>  |

die Verschiebung und Überlagerung der Fronten durch eine bewaffnete Auseinandersetzung werden oft nur ungenügend berücksichtigt. Dies kann negative Effekte haben, wenn es um die Regelung der politischen Machtfrage geht, um die sich viele Bürgerkriege drehen.

Externe Akteure tendieren bei ihren Konfliktanalysen zu Vereinfachungen. Konfliktkonstellationen werden meist entlang der dominierenden Trennlinie interpretiert. Gesellschaftliche Gegensätze, welche dieser nicht entsprechen, werden vernachlässigt. Ein Grund dafür ist, dass sich Aussenstehende häufig mehr auf den Ausbruch und weniger auf die darauffolgende Dynamik eines bewaffneten Konflikts konzentrieren. In Phasen der Polarisierung, die dem Ausbruch eines Konflikts vorangehen, verengen sich die Auseinandersetzungen häufig auf eine bestimmte Konfliktlinie. Die Gefahr besteht, dass diese Haupttrennlinie von den externen Akteuren in der Folge überbetont wird, zumal häufig postuliert wird, dass Bürgerkriege primär die vorherrschende Spaltung vertiefen.

Zahlreiche Studien belegen jedoch, dass Bürgerkriege nicht nur bestehende Konfliktstrukturen verhärten, sondern diese auch verändern und neue Konfliktlinien schaffen. Die Akteurskonstellation am Ende eines Bürgerkriegs ist meist nicht mehr dieselbe wie zu Beginn. Häufig kommt es unter den politisch relevanten Gruppen zu einer Fragmentierung und zu einer Vervielfachung der Akteure, wenn sich beispielsweise Rebellengruppen oder Parteien spalten oder neue Gruppierungen entstehen.

So gab es in Burundi in der Phase der Polarisierung vor dem Bürgerkrieg 1993 zwei massgebliche politische Parteien, die jeweils einer ethnischen Gruppe zugeschrieben wurden. Bei den ersten Wahlen nach dem Bürgerkrieg 2005 nahmen 34 Parteien teil, wovon fünf in die Nationalversammlung einzogen. Politische Konflikte spielten sich im Verlauf der Übergangsphase zunehmend vor allem zwischen Parteien innerhalb der gleichen ethnischen Gruppen ab. Neben der ethnischen Hauptkonfliktlinie des Bürgerkriegs waren damit zusätzlich andere gesellschaftliche Konfliktlinien aufgebrochen. Solche können zwischen ehemals militärischen und traditionell politischen Akteuren auftreten oder zwischen Exilgruppen und lokal verankerten Fraktionen. Häufig haben auch schon vor dem Bürgerkrieg andere politisch relevante Trennlinien neben der ethnischen existiert, wobei sich diese in und nach Verhandlungsprozessen wieder verstärkt manifestieren.

Internationale Akteure, welche Demokratisierungsabsichten verfolgen, müssen solche sich wandelnden Konfliktkonstellationen und deren Dynamik verstärkt berücksichtigen. Zentral ist dies vor allem im Bereich der Machtteilung (*power sharing*). Dabei wird die politische Macht unter den zentralen Parteien eines Konflikts aufgeteilt. Um die Kosten des politischen Wettbewerbs zu senken und alle relevanten Gruppen einzubinden, tendieren externe Akteure häufig zu einer Machtteilung mit Quoten entlang der Hauptlinie eines Konflikts.

Es besteht jedoch die Gefahr, dass eine solche extern induzierte Regelung die

Hauptkonfliktlinie eines Bürgerkriegs in Quoten und Regeln einfriert und politisch festschreibt. Dies ist umso problematischer, wenn die Machtteilung auf einer verkürzten und statischen Analyse des jeweiligen Konflikts basiert, welche Veränderungen nicht ausreichend widerspiegelt. Grundsätzlich existieren zwei Strategien, wie mit gesellschaftlichen Konfliktlinien verfahren werden kann: Die Einbettung zielt auf die Berücksichtigung unterschiedlicher Gruppenzugehörigkeiten beispielsweise im Rahmen einer Machtteilung, während die Integration auf die Überwindung einer Trennlinie abzielt. Erstere wird häufig bei ethnischen oder religiösen Gruppen bevorzugt, Letztere mit Blick auf Ex-Kombattanten und Flüchtlinge.

Man muss nicht alle Konfliktlinien auf dieselbe Stufe stellen. Sicherlich ist nach ethnischen Bürgerkriegen eine Machtteilung nach ethnischen Gesichtspunkten zunächst sinnvoll. Mittel- und längerfristig können solche Spaltungen aber an Bedeutung einbüßen und andere Spannungsfelder wichtig werden. Externe Demokratisierungsbemühungen müssen solchen Veränderungen Rechnung tragen, damit die politische Realität nicht die institutionelle Regelung überholt und in dieser gefangen bleibt. Eine Machtteilung nach ethnischen Kriterien kann z.B. zeitlich begrenzt werden. So garantierte in Südafrika nach dem Ende der Apartheid zunächst eine formale Machtteilung ethnische Inklusion. Nach einer Übergangsphase wurde diese Regelung 1996 durch ein neues institutionelles Arrangement abgelöst. Eine genaue Analyse, wie sich Konfliktursachen und -linien während bewaffneter Auseinandersetzungen verändert haben, kann externen Akteuren Hinweise für eine dynamischere Strategie der Demokratieförderung nach einem Konflikt geben.

Demokratisierungsprozesse nach gewaltsamen Konflikten sind langwierig und anfällig für Rückschläge. Eine Demokratisierung nach westlichem Vorbild wird deshalb teilweise grundsätzlich in Frage gestellt. Der Ansatz wird jedoch aufgrund der lokalen Nachfrage, der Rolle der externen Akteure und aufgrund mangelnder Alternativen auch in Zukunft relevant bleiben. Eine Optimierung der Strategien der externen Einflussnahme ist deshalb sinnvoll.

▮ Verantwortlicher Editor: Daniel Trachsler  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

▮ Bezug und Mailingliste:  
www.ssn.ethz.ch