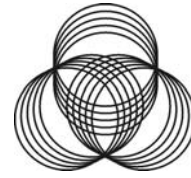




Universität Hamburg



IFSH

Dr. Michael Brzoska

Friedensexport?

**Erfolge und Grenzen internationaler Interventionen zur
Konflikteinhebung und Nachkriegskonsolidierung**

Antrittsvorlesung an der Universität Hamburg

15. Juni 2006

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

Krieg ist kein naturgegebenes Phänomen. Frieden lässt sich schaffen. Deutsche Soldaten sind seit 1995 in Bosnien-Herzegowina, seit 1999 im Kosovo, seit 2002 in Afghanistan und am Horn von Afrika im Einsatz, demnächst werden Bundeswehrsoldaten in den Kongo geschickt mit der Aufgabe, im Rahmen internationaler Einsätze zu helfen, Kriege zu beenden und Frieden zu schaffen. Krisenprävention, aber auch Krisenmanagement und Nachkriegskonsolidierung mit parallelem Einsatz militärischer und ziviler Mittel sind ein Schwerpunkt deutscher und internationaler Politik geworden, auf der Schnittstelle von klassischer Außen-, Sicherheits-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik als, wie es in der offiziellen Darstellung des Auswärtigen Amtes heißt, „fester Bestandteil deutscher Friedenspolitik“.¹

Natürlich ist es besser, Kriege zu verhindern und gar nicht erst in die Lage zu kommen, sie beenden und Gesellschaften nach Kriegen wieder konsolidieren zu müssen. Nicht immer gelingt die Prävention, nicht zuletzt, weil sie zu wenig Beachtung und Ressourcen erhält. Ist es zum Krieg gekommen, sind Krisenmanagement und Nachkriegskonsolidierung gefragt – auch mit militärischen Mitteln? Die Zahl internationaler Interventionen zur Konflikteinhegung und Friedenskonsolidierung ist seit dem Ende des Kalten Krieges stark angestiegen. Derzeit laufen, von verschiedenen internationalen und regionalen Organisationen, aber auch Gruppen von Staaten angeführt, mehr als 20 Einsätze, in denen Soldaten und Zivilisten mehr oder minder gemeinsam, aber in jedem Fall parallel, damit befasst sind, mit internationalem Mandat ausgestattet, Frieden zu schaffen und dauerhaft zu machen. Viele dieser Einsätze sind umstritten, grundsätzlich oder wegen ihrer Ausgestaltung, wie zuletzt die Debatte über die Entsendung von deutschen Soldaten in den Kongo gezeigt hat. Es gibt Stimmen in Politik und Friedensforschung für eine Ausweitung der Zahl der „peace missions“, der durch Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen legitimierten Friedensmissionen, wie sie im internationalen Jargon heißen, aber auch für eine deutliche Reduzierung und sogar Beendigung aller Einsätze, zumindest soweit es das militärische Element betrifft. Es handelt sich also um ein kontroverses Thema, mit dem zu beschäftigen sich lohnt.

Mein Thema heute abend ist die Frage nach dem Erfolg international legitimierter Interventionen für die Schaffung und Sicherung von Frieden. Offensichtlich gelang in einigen Fällen, etwa in Mosambik oder Kambodscha, die Friedenskonsolidierung. Gleichzeitig aber sind die Zeitungen und Nachrichtensendungen voll von Berichten über gewalttätige Auseinandersetzungen in Ländern, in denen Kriege durch internationale Interventionen für beendet erklärt wurden, Berichten aus Afghanistan und der Demokratischen Republik Kongo, im letzten

Jahr aus Haiti, in diesem Jahr aus Osttimor. Sind die internationalen Einsätze, in denen regelmäßig militärische und zivile Stabilisierungsinstrumente kombiniert werden, ein geeignetes Mittel, um mehr Frieden zu schaffen? Haben sich Instrumente und Konzepte bewährt? Was wissen wir darüber? Was kann verbessert werden?

Diese Fragen werden nicht nur in Deutschland gestellt, sie stellen sich für die Europäische Union, die unter dem Dach der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine Reihe von Missionen zur Friedensschaffung und –sicherung durchführt und im Rahmen der europäischen Entwicklungszusammenarbeit Friedenskonsolidierung unterstützt, und natürlich für die Vereinten Nationen. Ich will deshalb das Thema der Effektivität und Effizienz von Friedensmissionen grundsätzlich angehen. Ich will Ihnen darlegen, wie erfolgreich die Bemühungen externer Akteure bei der Beendigung von kriegerischen Auseinandersetzungen und der Schaffung dauerhaften Friedens in der jüngeren Vergangenheit waren und welche Faktoren zu Erfolg und Misserfolg beigetragen haben. Dabei werde ich argumentieren, dass die Staatenwelt zwar weit davon entfernt ist, den Krieg abzuschaffen, es aber doch gelungen ist, die Beendigung zahlreicher Kriege zu unterstützen und dadurch die Zahl der Kriege insgesamt zu vermindern und dass hierzu Friedensmissionen beigetragen haben. Allerdings war die Erfolgsrate in langfristiger Betrachtung nicht sehr hoch. Die internationale Gemeinschaft der Truppensteller und Entwicklungshelfer hat relativ wenig Erfolg bei der Stabilisierung und Konsolidierung des Friedens zu verzeichnen. Häufig flammten Konflikte, die durch externe Interventionen erstickt schienen, wieder auf. Ich werde deshalb auf die Frage eingehen, was wir über die Faktoren wissen, die Erfolge und Misserfolge bei der externen Unterstützung von Nachkriegskonsolidierung beeinflussen. Ich will dies vornehmlich an Hand des Beispiels der Reform des Sicherheitssektors in Nachkriegsgesellschaften tun, einer wichtigen Schnittstelle zwischen Stabilisierung mit militärischen Mitteln und der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Nachkriegskonsolidierung.

Unter dem zugegeben etwas gewagten Begriff des „Friedensexports“ könnte man auch anderes verstehen, etwa den Export von Normen und Zielen des „Friedensprojekts Europa“ in die Nachbarländer der Union oder die Bemühungen von Nicht-Regierungsorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Vorbilder und Modelle friedlichen Zusammenlebens zu exportieren. Dies sind wichtige Themen für ein Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik.

Ich möchte heute Abend aber ihre Aufmerksamkeit auf ein engeres Thema lenken – für mich gegenwärtig eines der wichtigsten Forschungsthemen im Bereich

der Friedensforschung und Sicherheitspolitik, nämlich die Frage nach den Wirkungen der Versuche, durch Friedensmissionen Frieden zu bringen und dauerhaft zu sichern, wobei ich auf Frieden in einem engen Verständnis der Abwesenheit von organisierter Gewalt fokussieren will. Meine Argumentation werde ich vor allem auf die Ergebnisse vergleichender quantitativer Untersuchungen stützen, und sie mit Fallbeispielen illustrieren. Gelegentlich werde ich auch versuchen, Zusammenhänge durch Auswertungen von Fallstudien und Datenvergleiche plausibel zu machen. In meinem Vortrag werde ich überwiegend makrostatistische Datenanalysen aus, was nicht zuletzt daran liegt, dass es bisher relativ wenig vergleichende Studien von Einzelfällen gibt, die sich für verallgemeinernde Schlussfolgerungen eignen würden. Das heißt nicht, dass ich die statistischen Untersuchungen für den letzten Schluss der Weisheit halte. Im Gegenteil, wie Sie hören werden, sehe ich den Mangel an fundierten Fallstudien und insbesondere vergleichenden Untersuchungen als ein großes Defizit für die Verbesserung der Praxis der externen Unterstützung von Friedensschaffung an, das zu verringern mir als lohnende Forschungsaufgabe mit hohem Praxisbezug erscheint.

1.

Gegen Ende des Jahres 2005 schaffte Andrew Mack, ehemaliger Direktor des australischen Friedensforschungsinstituts in Canberra, später Direktor der Abteilung für Strategische Planung im Sekretariat der Vereinten Nationen in New York, wovon jeder Direktor eines Forschungsinstituts träumt: Weltweit wurde über das neueste Produkt der Arbeit seines Institutes, das Human Security Center der Universität von British Columbia, den „Human Security Report“, berichtet².

Der wichtigste Grund für den hohen Grad an Aufmerksamkeit für den „Human Security Report“ sind die im Bericht enthaltenen Kriegsstatistiken. Die Daten stammen vom Department für Friedens- und Konfliktforschung an der Universität Uppsala und dem Institut für Friedensforschung in Oslo. Danach hat die Zahl der bewaffneten Konflikte seit Anfang der 1990er Jahre stark abgenommen: von 50 im Jahre 1992 auf 29 im Jahre 2003.

Der in Uppsala und Oslo festgestellte Rückgang der Kriegshäufigkeit ist vor allem auf die Beendigung einer im Zeitvergleich hohen Zahl innerstaatlicher bewaffneter Konflikte, oft auch Bürgerkriege genannt, zurückzuführen. Die Zahl der internationalen Kriege und bewaffneten Konflikte sinkt bereits seit den

1970er Jahren, seit Anfang der 1990er Jahre nun auch, so die Zahlen aus Uppsala und Oslo, die Inzidenz der innerstaatlichen Kriege.

Diese Zahlen zur Kriegshäufigkeit sind vielfach auf Kritik gestoßen und bezweifelt worden, vor allem weil sie dem subjektiven Empfinden vieler Beobachter der Weltpolitik zuwiderlaufen. Was ist mit Darfur, dem Kongo, dem Irak? Ist die Definition von Kriegen und bewaffneten Konflikten, die im Human Security Report verwandt wird, noch angemessen? Sind die Angaben verlässlich?

Fünf Bemerkungen möchte ich an dieser Stelle machen.

Erstens: Die Definitionen von Kriegen und bewaffneten Konflikten, die im Human Security Report benutzt werden, sind in der Tat problematisch. Sie gehen auf eine Kriegsdefinition zurück, die ursprünglich Anfang der 1960er Jahre im Rahmen des „Correlate of War“-Projektes an der Universität von Michigan entwickelt wurde, zu einer Zeit, als Kriege vor allem als zwischenstaatliche Kriege wahrgenommen wurden. Innerstaatliche, auch regionale Kriege können die Kriegsursachenforscher aus dem Umfeld des „Correlate of War“-Projektes, wozu auch die Forschergruppen in Uppsala und Oslo gehören, ganz gut erfassen, solange innerstaatliche Kriege zwischenstaatlichen Feldzügen zumindest in ihrer äußeren Form – direkte Konfrontationen von Kombattanten im Kampf – ähneln. Große Schwierigkeiten bestehen aber bei den so genannten „neuen Kriegen“, um einen Begriff der englischen Forscherin Mary Kaldor aufzugreifen, Kriegen, in denen die Truppenverbände der verschiedenen Seiten, soweit es sie überhaupt gibt, einander ausweichen und irreguläre bewaffnete Gruppen stattdessen Zivilisten töten oder deren Lebensgrundlagen zerstören. Im Kongo sind zwischen 1996 und 2003, nach einer sorgfältigen Schätzung des International Rescue Committee etwa 3,9 Millionen Menschen gestorben, weil im Land Krieg herrschte. Die Zahl der Gefallenen betrug, nach den Schätzungen aus Oslo 149,000³, ein Verhältnis von 26 zu 1. Zwar hat es auch früher schon ähnliche Zahlenverhältnisse gegeben, etwa in Kambodscha zwischen 1975 und 1978 oder in Somalia 1990/1991⁴, der Unterschied ist das große Gewicht der „Neuen Kriege“ im aktuellen Kriegsgeschehen. Andere Kriegsdefinitionen, etwa die der Arbeitsgruppe Kriegsursachenforschung AKUF an der Universität Hamburg sind flexibler als die in Uppsala und Oslo benutzte. Auch bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen nichtstaatlichen Gruppen können erfasst werden.⁵ Und für die Definition eines „bewaffneten Konflikts“ müssen nicht alle Definitionsmerkmale von Krieg erfüllt sein.

Aber, und das ist meine *zweite* Bemerkung, auch unter Berücksichtigung von Definitions- und Datenproblemen hat der Befund Bestand: Die Zahl der bewaffneten Konflikte und Kriege hat gegenüber den frühen 1990er Jahren deutlich

abgenommen. Die Daten der Arbeitsgruppe Kriegsursachenforschung hier an der Universität Hamburg, des Project Ploughshares in Kanada oder von der University of Maryland, die mit unterschiedlichen Definitionen arbeiten, kommen zu denselben Ergebnissen: Die Zahl zwischenstaatlicher Gewaltkonflikte nimmt seit mehreren Jahrzehnten stetig ab, die Zahl innerstaatlicher Konflikte ist seit den 1990er Jahren deutlich zurückgegangen⁶.

Drittens: Es ist aber unklar, ob sich der im Human Security Report herausgestellte Trend fortsetzt. So hat sich die Zahl der neu begonnenen Kriege und bewaffneten Konflikte kaum verändert, der Trend speist sich aus der Beendigung zahlreicher länger andauernder Kriege und bewaffneter Konflikte. Möglicherweise sind aber bisher nur die „leichten“ Fälle beendet worden, während die hartnäckigen Gewaltkonflikte weiter ausgetragen werden. Auch könnte, wie ich darstellen werde, eine hohe Rückfallquote in Nachkriegsgesellschaften die Rate der Kriegshäufigkeit wieder ansteigen lassen. Ein Indikator für einen möglichen Trendwechsel ist, dass die neuesten Kriegsdaten, aus Uppsala und Oslo wie von der Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung an der Universität Hamburg keinen weiteren Rückgang der Zahl der Kriege nach 2003 verzeichnen.

Viertens: die Zahl der Kriege ist nicht auf null gefallen. Es werden weiterhin zahlreiche Kriege und bewaffnete Auseinandersetzungen geführt. Ja, die Zahl der Kriege und bewaffneten Konflikte ist nach den vorliegenden Kriegsstatistiken gegenwärtig immer noch höher als sie in den 1950er und 1960er Jahren war. Wir sind also noch weit entfernt von einer Welt ohne Kriege – auch bei einer engen Definition von Krieg. Es gibt keinen Grund, die Bemühungen um Prävention und Einhegung von Kriegen zu vermindern.

Fünftens: Die Anzahl der Kriege ist nur ein Indikator für das Kriegsgeschehen, mit begrenzter Aussagekraft. Große und kleine Kriege haben das gleiche Gewicht. Die weltweite Intensität des Kriegsgeschehens kann so nicht zuverlässig gemessen werden. Dafür wären andere Datensätze geeigneter, etwa zur Zahl der Kriegsoffer. Hierfür liegen momentan aber keine methodisch halbwegs gesicherten Daten vor. Etwas, aber nicht viel, besser ist die Datenlage für die Zahl der unmittelbar in militärischen Auseinandersetzungen Getöteten. Auch hier kommt der Human Security Report zum Befund, dass die Kriegsintensität deutlich abgenommen hat. Mit 20.000 Toten wird für 2002 die niedrigste Zahl von Gefallenen seit dem Korea-Krieg angegeben. Diese Zahlen sind höchst umstritten.⁷ Vor allem sagen sie, Beispiel DR Kongo, nichts über die Gesamtzahlen der Opfer aus. Angesichts des Wandels im vorherrschenden Kriegsbild ist die These plausibel, dass sich das Verhältnis zwischen der Zahl der im Kampf Getöteten und der Zahl aller Opfer verändert hat, mehr Zivilisten im Verhältnis zu

Kombattanten sterben, aber belastbare Daten für mehr als einzelne Fälle gibt es gegenwärtig nicht.

2.

Noch einmal zurück zum Human Security Report. Ein weiterer Grund für die große internationale Aufmerksamkeit für den Bericht ist die Erklärung der Autoren für den Rückgang der Kriegshäufigkeit. Verschiedene mögliche Ursachen werden im Bericht diskutiert und mit Plausibilitätsargumenten und statistischen Methoden abgearbeitet, etwa das Ende des Ost-West-Konflikts, Demokratie in einer zunehmenden Zahl von Staaten und wirtschaftliche Entwicklung. Die Autoren kommen aber zu dem Schluss, dass das stärkere internationale Engagement im Konfliktmanagement die beste Erklärung des festgestellten Trends abnehmender Kriegshäufigkeit liefert. Insbesondere stellen sie einen kausalen Zusammenhang zwischen der nach dem Kalten Krieg stark gestiegenen Zahl internationaler Friedensmissionen und dem Rückgang der Kriegshäufigkeit her.⁸

Die Zahl der Friedensmissionen hat in der Tat deutlich zugenommen, und zwar ungefähr parallel zum abnehmenden Kriegsgeschehen. Zwischen 1948 und 1990 gab es nach einer von der schwedischen Folke Bernadotte Peacekeeping Akademie veröffentlichten Aufstellung 42 Friedensmissionen mit militärischer Beteiligung. Seither haben weitere 83 Friedenseinsätze stattgefunden, also mehr als doppelt so viele in knapp einem Drittel der Zeit.⁹ Die Argumentation im Human Security Report ist also plausibel. Sie wird auch durch statistische Analysen unterstützt, in denen das erweiterten Aufgabenfelds von Friedensmissionen untersucht wird.¹⁰

Manche Friedensmissionen signalisieren lediglich das Ende kriegerischer Auseinandersetzungen, das von lokalen Akteuren vereinbart wurde. Dies ist aber immer seltener der Fall, in der Regel sind Friedensmissionen Ergebnis und Element internationaler Friedensbemühungen, wie etwa in der Demokratischen Republik Kongo. Diese Veränderung des Charakters internationalen Engagements zur Kriegsbeendigung fundiert auf einer radikalen Neuinterpretation der Verantwortung der internationalen Gemeinschaft für die Vermeidung von Kriegen und den Schutz von Menschen vor physischer Gewalt. Ein Manifest dieser Neuinterpretation ist der Bericht „The responsibility to protect“, „die Verantwortung zu schützen“, der nach dem Kosovo-Krieg 1999 von der kanadischen Regierung eingesetzten „International Commission on Intervention and State Sovereignty“. Die Autoren fordern: „Die ‚Verantwortung zu schützen‘ beinhaltet vor allem, Menschen in den dringendsten Notlagen zu helfen. Wenn präven-

tive Maßnahmen die Situation nicht lösen oder eindämmen und der eigene Staat nicht in der Lage oder willens ist, Abhilfe zu schaffen, dann können Interventionsmaßnahmen der breiteren Staatengemeinschaft erforderlich sein.“¹¹

Dieses Prinzip wurde in das Abschlussdokument des „Millennium plus Fünf“-Gipfels der Staatshäupter der Welt vom September des letzten Jahres aufgenommen, allerdings mit dem Zusatz, dass nur der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Interventionen autorisieren kann.¹² Diese Selbstverpflichtung der VN-Mitgliedstaaten hat sich der Sicherheitsrat in der Resolution 1674 vom 28. April 2006 zur Frage des Schutzes von Zivilisten in bewaffneten Konflikten ausdrücklich zu eigen gemacht.¹³ Diese Sicherheitsratsresolution ist vorläufiger Höhepunkt eines grundlegenden Veränderungsprozesses im Völkerrecht, der gekennzeichnet ist durch die Schwächung des staatlichen Souveränitätsprinzips einerseits und den steigenden Stellenwert der Menschenrechte und des Schutzes von Zivilisten vor Krieg andererseits.

Für die politische Praxis sind allerdings erhebliche Zweifel an der Wirksamkeit der hehren Prinzipien angebracht. Die „responsibility to protect“ wird von der internationalen Staatengemeinschaft sehr selektiv umgesetzt. Die Formel lässt sich auch als Vorwand für andere Ziele, wie den „regime change“, missbrauchen. Und der Sicherheitsrat ist kein Hort des weltweiten Guten, sondern ein Gremium zur Aushandlung des Minimalkonsenses unter den fünf mächtigsten Staaten der Welt. Bei weitem nicht in allen Fällen, in denen Regierungen ihre Bürger nicht schützen können oder wollen, verabschiedet der Sicherheitsrat einschlägige Resolutionen. Als Beispiele seien Palästina, die Westsahara und Tschetschenien genannt. Empirische Untersuchungen kommen zu dem Schluss, dass vor allem zwei gegenläufige Faktorenbündel dafür bestimmend sind, ob und wann die internationale Staatenwelt machtvoll eingreift. Das eine umfasst die Aufmerksamkeit, die ein Fall findet, insbesondere in der westlichen Welt, eine Frage der Zahl der Opfer, der Medienberichterstattung aber auch materieller Interessen, etwa an Rohstofflieferungen aus Krisengebieten. Das zweite Faktorenbündel ist die Stärke der Gegenmacht gegen den Interventionswillen. Ständige Mitglieder des Sicherheitsrates und deren Verbündete sind gegen Beschlüsse dieses Gremiums sowieso gefeit, aber generell gilt, dass militärische Stärke eines Staates andere Staaten davon abhält, Interventionen zu beschließen. Auch das Prinzip der „responsibility to protect“ unterliegt offensichtlich machtpolitischen und wirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Kalkülen¹⁴.

Parallel zur Zunahme der Zahl von Friedensmissionen erfolgte auch die Ausweitung ihrer Aufgaben. Schon in den frühen 1990er Jahren wurde in der „Agenda for Peace“ von VN-Generalsekretär Boutros Boutros-Ghali ein umfassendes Konzept von Friedensmissionen entworfen¹⁵. Einerseits wurde in der

Agenda for Peace das Konzept des „robust peacekeeping“ entwickelt, der Friedensschaffung mit Gewaltandrohung gegen zumindest eine der Kriegsparteien. Andererseits wurde peacekeeping um das „post-conflict peacebuilding“ erweitert. Der Aufbau eines effizienten und legitimierten Staatswesens mit Strukturen zur friedlichen Lösung von Konflikten, des Schutzes von Zivilisten und der Menschenrechte wurde als im Zeitablauf letzte Stufe des peacekeeping definiert. Post-conflict peacebuilding und Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollten in Friedensmissionen eng aufeinander abgestimmt werden. In späteren Dokumenten, darunter dem Bericht einer von VN-Generalsekretär Kofi Annan 1999 eingesetzten Expertengruppe unter dem Vorsitz von Lakhdar Brahimi wurde das Spektrum des peacekeeping einerseits noch weiter ausgedehnt, zum Beispiel um den Bereich der Reform des Sicherheitssektors, andererseits aber eine bessere Verzahnung mit der Entwicklungszusammenarbeit eingefordert. Die nachfolgende Diskussion wurde 2001 im Bericht des VN-Generalsekretärs mit dem Titel „No Exit without Strategy“ zusammengefasst. Um Frieden zu schaffen bedürfe es einer umfassenden Strategie mit den drei Elementen „Konsolidierung der inneren und äußeren Sicherheit“, „Stärkung der politischen Institutionen und der guten Regierungsführung“ und „Förderung von wirtschaftlichem und sozialen Wiederaufbau und Transformation“.¹⁶

3.

Dieser Tage erscheint ein neues Buch von Michael Doyle, Professor an der Columbia University in New York und bis vor kurzem einer der wichtigsten Berater von Kofi Annan, und Nicholas Sambanis von der Yale Universität. Das Buch mit dem Titel „Making War and Building Peace“ ist die bisher umfassendste Untersuchung der Erfolge und Misserfolge von Friedensmissionen nach internen Kriegen auf der Grundlage quantitativer Untersuchungen.

Doyle und Sambanis unterscheiden mehrere Konzepte von Frieden in Nachbürgerkriegszeiten. Das wichtigste nennen sie „partizipatorischer Frieden“, definiert als Abwesenheit von Kampfhandlungen, organisierter Gewalt und zwischen den Kampfparteien geteilter territorialer Verantwortung sowie das Vorhandenseins eines Mindestmaßes an offenem politischem Wettbewerb zwischen den früheren Kriegsparteien. Sie untersuchten 121 Friedensprozesse nach Bürgerkriegen. Gemessen daran, ob zwei Jahre nach Kriegsende „partizipatorischer Frieden“ herrschte, verzeichnen sie 84 Fehlschläge und 37 Erfolge, eine Erfolgsrate von 31 Prozent.¹⁷ Die Erfolgsrate steigt mit der Anwesenheit externer peacekeeping-Akteure nicht an, sie bleibt gleich bei 31 Prozent. Nur für VN-

Missionen ist sie mit 42 Prozent höher.¹⁸ Andere Untersuchungen, mit anderen Daten, anderen Kriterien und anderen statistischen Modellen kommen zu nach beiden Seiten abweichenden¹⁹ Ergebnissen, im Durchschnitt ist die Erfolgsrate aber nicht sehr hoch. Auch Fallstudien führen zu eher ernüchternden Ergebnissen. Necla Tschirgi, Vize-Präsidentin der International Peace Academy in New York, fragt in einer Übersicht über die Literatur zu post-conflict peacebuilding: „Warum ist das internationale Projekt Friedenskonsolidierung nach mehr als 10 Jahren Erfahrung immer noch so experimentell, amorph und vorläufig?“²⁰

Nachkriegsgesellschaften sind hochgradig kriegsträchtig. Vorhergehender Krieg ist neben Armut der wichtigste Bedingungsfaktor von Krieg. Paul Collier und seine Kollegen von der Forschungsabteilung der Weltbank betitelten den Abschlussband eines größeren Projekts zur Ökonomie von Bürgerkriegen „The conflict trap“, die Konfliktfalle. In ihrer Analyse stellen sie die Schwierigkeiten von Staaten und Gesellschaften heraus, nach Bürgerkriegen wieder langfristig friedfertige Gesellschaften aufzubauen. Bürgerkrieg führt zur Zerstörung von Infrastruktur und sozialem Kapital und damit zu mehr Armut, dem wichtigsten Bedingungsfaktor von Bürgerkrieg. Gleichzeitig werden teure und unproduktive Militärapparate geschaffen, deren Abbau schwierig ist.

Zusammengefasst: Internationales militärisches Engagement in Form von Beobachtermissionen oder komplexen Friedenseinsätzen, macht einen Unterschied bei der Nachkriegskonsolidierung, zumindest wenn es sich um VN-Aktivitäten handelt, aber dieser Unterschied ist nicht groß, man kann auch sagen: enttäuschend klein. Besser werden die Erfolgsaussichten nach den Analysen von Doyle und Sambanis wie von Collier, wenn zum militärischem Engagement auch erhebliche entwicklungspolitische Leistungen hinzukommen.

Doyle und Sambanis stellen ein „peacebuilding“-Dreieck vor, in dem sie die Erfolgsaussichten von Nachkriegskonsolidierung abgebildet sehen. Die Erfolgsaussichten sinken mit der Intensität der Konflikte, die eingehegt werden müssen, steigen mit dem Niveau wirtschaftlicher Aktivität in einem Konfliktland und nehmen mit dem internationalen Engagement für Nachkriegskonsolidierung in seiner ganzen Breite zu. Langfristig ist nach dieser Analyse das Niveau wirtschaftlicher Entwicklung, als Kombination von Anfangsniveau und Wachstum, der stärkste Erklärungsfaktor für die Vermeidung eines Rückfalls in kriegerische Konflikte.²¹

4.

Die empirischen Befunde zeigen an, dass die internationale Staatenwelt zwar weit davon entfernt ist, alle laufenden Kriege zu beenden, dass aber die internationalen Bemühungen, Kriege einzuhegen und zu einem Ende zu bringen, deutlich intensiver und auch, verglichen mit der Zeit des Kalten Krieges, erfolgreicher geworden sind. Hingegen sind, trotz verstärkter internationaler Bemühungen, keine vergleichbar großen Fortschritte bei der Schaffung dauerhafter Friedensstrukturen in Nachkriegsgesellschaften festzustellen. Woran liegt das? Vielfältige fallspezifische und strukturelle Ursachen sind für die Defizite der Friedenskonsolidierung mit externer Unterstützung identifiziert worden.

Häufig genannte strukturelle Ursachen lassen sich in drei Faktorenbündeln zusammenfassen. Das erste umfasst die mangelhafte Koordination der internationalen Akteure. Das zweite sind Ungleichgewichte im Ressourceneinsatz, insbesondere zwischen militärischen und zivilen Mitteln und das dritte betrifft die Divergenz zwischen den hohen Ansprüchen, mit denen Nachkriegskonsolidierung geplant wird, und den Bedingungen für deren Durchsetzung. Wie eingangs angekündigt, möchte ich die Probleme der Nachkriegskonsolidierung zunächst am Beispiel eines Instrumentes der internationalen Zusammenarbeit darlegen, das zunehmend an Bedeutung gewinnt, der Reform des Sicherheitssektors, bevor ich meine Überlegungen verallgemeinere.

5.

Das Konzept der Sicherheitssektorreform stammt aus Großbritannien. Erstmals der Fachwelt annonciert wurde es im März 1998 von Clare Short, der ersten britischen Ministerin für Entwicklungszusammenarbeit. Die neue Labourregierung unter Tony Blair hatte sich unter anderem zum Ziel gesetzt, Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik stärker aufeinander abzustimmen. Die Reform von Militär, Polizei und Justiz in armen Ländern sollte, neben der Krisenprävention, einer der Schwerpunkte der neuen Politik werden²².

Ausgangspunkt der von Clare Short 1998 dargelegten Überlegungen ist die Beobachtung, dass Sicherheit, sowohl in weitem Sinne als Sicherheit vor massiven Eingriffen in die Lebensverhältnisse als auch im engen Sinne als Sicherheit vor physischer Gewalt, einer der zentralen Einflussfaktoren für erfolgreiche wirtschaftliche und soziale Entwicklung ist. Anders ausgedrückt: Unsicherheit, Angst vor der Anwendung physischer Gewalt, durch wen auch immer, man-

gelnde Rechtssicherheit und Rechtsdurchsetzung schädigen soziale Strukturen und verlangsamen wirtschaftliches Wachstum.

Die Sicherheitslage ist naturgemäß in Nachkriegssituationen besonders prekär, aber auch in vielen anderen Staaten ein Problem für wirtschaftliche Entwicklung– etwa wegen hoher Raten von Gewaltkriminalität. Dies wird zunehmend auch in der Entwicklungszusammenarbeit so gesehen, nicht zuletzt auf Grund von empirischen Untersuchungen, in denen die direkten und indirekten Kosten von Kriegen und Kriminalität geschätzt wurden.²³ So heißt es in einem vom Entwicklungshilfesausschuss der OECD, der Organisation in der die großen Geber ihre Entwicklungspolitik koordinieren, im Jahre 2004 verabschiedeten Dokument: „Sicherheit ist eine Grundlage menschlicher Lebensbedingungen, der Verminderung von Armut und zum Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele. Sie umfasst persönliche und staatliche Sicherheit, den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen und politischen Prozessen. Sie ist eine Kernaufgabe des Staates, notwendig für wirtschaftliche und soziale Entwicklung und von großer Wichtigkeit für den Schutz von Menschenrechten“.²⁴

Bis in die späten 1990er Jahren war in der Entwicklungszusammenarbeit eine andere Sicht auf die Institutionen und Organe des Sicherheitssektors, die Streitkräfte, Polizei, Grenztruppen aber auch Strafjustiz und Justizvollzugswesens, verbreitet. Insbesondere das Militär aber auch die Polizei wurden überwiegend kritisch gesehen. Die in vielen Ländern hohen Militärausgaben wurden als Hemmschuh für wirtschaftliche Entwicklung betrachtet. Darüber hinaus waren Militär, Polizei und Justiz häufig Stützen autoritärer Regime und für die Unterdrückung der Bevölkerung verantwortlich und damit selber Quelle von Unsicherheit und nicht von Sicherheit.²⁵

Beide Sichtweisen, Sicherheitsinstitutionen als Voraussetzung für Entwicklung und Sicherheitskräfte als Belastung für Entwicklung, haben ihre Berechtigung. Sicherheitskräfte, insbesondere Streitkräfte, sind teuer, und sie sind in vielen Fällen Unterdrückungsinstrumente, aber Regeln und Recht müssen auch von Sicherheitskräften durchgesetzt werden, ohne sie ist Stabilisierung von gesellschaftlichen Ordnungen und Schutz vor willkürlicher Anwendung physischer Gewalt prekär. Diese beiden Sichtweisen stehen offensichtlich nicht notwendig im Gegensatz zueinander. Es kommt darauf an, die Sicherheitskräfte so zu gestalten, zu lenken und zu kontrollieren, dass sie Entwicklung fördern statt sie zu hemmen, die Menschen schützen statt sie zu bedrohen, zivilen Institutionen dienen statt sie zu dominieren. Das ist der Kerngedanke des erstmals 1998 von Clare Short propagierten Konzepts der Sicherheitssektorreform.

Der Gedanke verbreitete sich rasch von London in die entwicklungspolitische Welt. Eine Reihe von Faktoren trug dazu bei, nicht zuletzt die Erfahrungen

entwicklungspolitischer Akteure in unsicheren Nachkriegssituationen, aber auch erfolgreiche Reformprozesse von Sicherheitskräften, etwa in Südafrika. Das Konzept eignete sich darüber hinaus gut, die traditionelle Abschottung von Akteuren der Entwicklungspolitik gegenüber Akteuren der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik aufzuweichen, ein erklärtes Ziel ihrer britischen Urheber und Organisationen. Ziel der Sicherheitssektorreform sind effizient gemanagte und demokratisch legitimierte Institutionen, die auf klarer rechtlicher Grundlage und orientiert an internationalen Normen arbeiten.

Nur am Rande möchte ich an dieser Stelle daran erinnern, dass Themen der Sicherheitssektorreform so neu eigentlich gar nicht sind. Die demokratische Verankerung der Streitkräfte war bekanntlich Lebensthema des ersten Direktors des IFSH, Wolf Graf von Baudissin, eine Tradition, die von Egon Bahr und Dieter S. Lutz und Mitarbeitern im IFSH fortgesetzt worden ist, vornehmlich mit Blick auf die Bundeswehr. Das Baudissinsche Denken fokussierte in diesem Zusammenhang vor allem auf die äußere Stellung und innere Einstellung von Soldaten und Offizieren, den „Bürgern in Uniform“. Dieses Gedankengut ist vor allem in Bemühungen zur Streitkräfteform in Mittel- und Osteuropa eingeflossen. Das IFSH hat hierzu auch, in bescheidenem Masse, durch sein Baudissin-Fellowship-Programm beigetragen. Baudissinsche Ideen lassen sich im Konzept der Sicherheitssektorreform leicht wiederfinden. Auch zum umfassenderen Thema der Sicherheitssektorreform sind interessante Beiträge aus dem IFSH gekommen.²⁶

Der Vorstoß von Clare Short von 1998, unter dem Konzept der Sicherheitssektorreform einen Neuanfang zu machen, zielte vorrangig darauf, die von ihr und ihren Beratern als notwendig erachtete Verbesserung der Effizienz von Sicherheitsinstitutionen in Strukturen gesellschaftlicher, möglichst demokratischer, Steuerung und Kontrolle einzubetten, eine Aufgabe, in der die Entwicklungszusammenarbeit eine ihrer Kompetenzen sieht.

Das Konzept der Sicherheitssektorreform erwies sich nicht nur in der entwicklungspolitischen Welt als attraktiv. Es fand auch schnell Eingang in die Welt des peacekeeping und der internationalen militärischen Interventionen. Alle großen internationalen und regionalen Organisationen haben inzwischen Konzepte für Sicherheitssektorreform entwickelt, zuletzt, im Mai 2006, auch die Europäische Union.²⁷

Der wichtigste Grund: Die ausländischen Truppensteller sehen sich zunehmend in dem Dilemma, entweder ihre Soldaten früh abzuziehen, mit der Gefahr des Scheiterns ihrer Mission, oder sich auf lange andauernde, teilweise zeitlich unabhärbare Stationierung ihrer Truppen in einer Nachkriegssituation einstellen zu müssen. Mit der Reform des Sicherheitssektors in Nachkriegsgesellschaften

wird versucht, diesem Dilemma zu entkommen. Durch die bevorzugte Förderung des Aufbaus von einheimischen Institutionen des Sicherheitssektors sollen die ausländischen Truppen möglichst rasch überflüssig gemacht werden. David Yost vom NATO Defense College in Rom, hat von der Sicherheitssektorreform als der bevorzugten Exit-Strategie ausländischer Truppensteller gesprochen.²⁸

Damit hat aus der Sicht vieler peacekeeper, sowohl der Planer in New York, Brüssel und in nationalen Hauptstädten als auch der Kommandeure vor Ort, die Effizienzsteigerung der Sicherheitskräfte in der Regel Vorrang. Kurzfristige Ausbildung möglichst vieler Personen steht im Vordergrund. Demokratische Steuerung, Kontrolle und Normenbindung wird demgegenüber häufig als zweitrangig angesehen, als etwas was später kommen kann, wenn die Truppen gut ausgebildet sind. Der Aufbau geeigneter ziviler Steuerungs- und Kontrollinstitutionen wird darüber hinaus als politische Aufgabe angesehen, die außerhalb der Kompetenz und Kapazität der peacekeeper liegt. Diese Praxis widerspricht aber dem Konzept der Sicherheitssektorreform, dessen Kern die Verbindung von Effizienzsteigerung und rechtsstaatlich-demokratischer Steuerung und Kontrolle von Sicherheitskräften ist.

Wenig befriedigende Ergebnisse von Bemühungen der Reform des Sicherheitssektors, insbesondere von Streitkräften und Polizei, lieferte eine vergleichende Untersuchung von sechs Friedensmissionen, in Haiti, Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Osttimor, Sierra Leone und Afghanistan, die ich zusammen mit einem Kollegen des Schweizer Center for the Democratic Control of Armed Forces, DCAF, geleitet habe²⁹.

Der Untersuchung wurden die folgenden Erfolgsindikatoren zu Grunde gelegt:

- Erfolgreiche Eindämmung und Verhinderung des Wiederaufflammens von kollektiver Gewaltanwendung
- Politische Neutralität der Sicherheitskräfte
- Ethnische und klientelistische Repräsentativität der Sicherheitskräfte
- Demilitarisierung der Sicherheitskräfte, als Indikator für deren Anpassung an die herrschende Sicherheitslage und die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen
- Bindung des Verhaltens der Sicherheitskräfte an Recht und Gesetz
- Geringes Maß an Korruption und der Bedeutung persönlicher Beziehungen im Verhalten der Sicherheitskräfte
- Grad der Professionalität der Sicherheitskräfte in der Ausübung ihrer Tätigkeiten.

Die Ergebnisse sind gemischt. In drei der sechs Fälle, Haiti, Afghanistan und Osttimor konnte kollektive Gewaltanwendung nicht eingedämmt werden. In einem vierten Fall, Kosovo, blieb kollektive Gewaltanwendung ein latentes Problem, das auch zumindest einmal, während der Märzunruhen 2004 manifest wurde. Die politische Neutralität der Sicherheitskräfte ist ein fast durchgängiges Defizitär. Das Ausmaß an Korruption und Klientelismus ist von Haiti bis Osttimor sehr unterschiedlich, und reflektiert weitgehend das, was in der Gesellschaft insgesamt gang und gäbe ist. Der Grad der rechtlichen Verregelung ist generell hoch, allerdings bleibt die Umsetzung weit dahinter zurück. Beispiele reichen von den Schwierigkeiten, zehn Jahre nach dem Friedensschluss von Dayton Polizei und Militär in Bosnien-Herzegowina organisatorisch zu vereinheitlichen, bis zum Zerfall der Polizei in Haiti. Die Frage nach der Angemessenheit der Sicherheitskräfte, nach Qualität und Quantität, führt zu einer Reihe von Paradoxa: In praktisch allen Fällen sind Zahl und Professionalität der Polizisten angesichts ihrer Aufgaben zu gering. Die Streitkräfte hingegen sind eher überdimensioniert, zumindest angesichts der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Weder in Afghanistan, Bosnien-Herzegowina noch in Osttimor und Sierra Leone kann der Nationalstaat die finanziellen Mittel für die Streitkräfte aufbringen und ist auf Hilfe von außen angewiesen.

Auch andere vergleichende und Einzelanalysen belegen die bestenfalls gemischte Erfolgsbilanz von Ansätzen zur Sicherheitssektorreform in Nachkriegssituation³⁰. In einer Evaluationsstudie der friedensunterstützenden Operationen in Osttimor, Sierra Leone und Kosovo aus dem King's College in London heißt es „Die Theorie und Praxis der Transformation von Sicherheitssektoren scheint weder zum VN-Sekretariat noch auf die operative Ebene durchgesickert zu sein. Die umfassenden Konzepte haben keinen wirklichen Einfluss auf die Politik und Strategie von Friedensoperationen gehabt. Die traditionelle Trennung von zivilem und militärischem Personal, mit Autonomie für die letzteren, dominierte weiterhin die Wahrnehmung der Beteiligten.“³¹ Im Ergebnis sind umfassende Reformen in Friedensmission die Ausnahme geblieben. Militär und Polizei mögen effektiver geworden sein, aber die demokratische Kontrolle und gesellschaftliche Einbindung blieben lückenhaft. Beispiel Osttimor, wo zwischen 1999 und 2004 eine Friedensmission stattfand: Auf die Frage, was die größte Bedrohung für sein Land sei, antwortete ein hoher Offizier der FALINTIL-FDTL, der neu geschaffenen Armee des Landes: „Die Polizei“.³² Die gegenwärtigen Unruhen in Osttimor, die zur erneuten Intervention von mehr als 2.000 Soldaten aus Australien und anderen Staaten der Region geführt haben, wurden allerdings durch die Meuterei von Soldaten der Armee ausgelöst, deren Steuerung durch legitime zivile Institutionen ähnlich mangelhaft ist wie die der Polizei.

Erfolge und Misserfolge haben viele spezifische Ursachen, die mit Personen, spezifischen Konstellationen in den Nachkriegsländern und der internationalen Politik zu tun haben. Die Bedeutung von Personen wird in Haiti besonders deutlich, wo der Person Aristide eine Schlüsselrolle zunächst bei der Konsolidierung und dann beim Zerfall der Nachkriegsordnung zukommt; die Rolle der internationalen Politik besonders im Kosovo, wo ohne eine Lösung der Frage des völkerrechtlichen Status die Bewältigung aller anderen Fragen bestenfalls Stückwerk bleibt.

Aber neben solchen spezifischen lassen sich auch allgemeine Faktoren des Erfolgs und Misserfolgs von Nachkriegskonsolidierung benennen. Sie können für den Bereich der Sicherheitssektorreform in gleicher Weise zusammengefasst werden, wie für die Nachkriegskonsolidierung insgesamt. Die drei Faktorenbündel: erstens mangelnde Abstimmung unter den externen Akteuren, zweitens sektorales Ungleichgewicht zwischen zivilen und militärischen Maßnahmen und drittens die Diskrepanz zwischen hohen Ansprüchen externer Akteure und vorhandenen Bedingungen in Nachkriegsländern.

6.

Der erste strukturelle Faktor, der Erfolg und Misserfolg internationaler Bemühungen um Sicherheitssektorreform und Nachkriegskonsolidierung beeinflusst, ist die Koordination der externen Akteure, die konsistente Planung und operative Zusammenarbeit der verschiedenen Unterstützer untereinander und auch mit lokalen Akteuren. Der Grad der Koordination der verschiedenen Akteure ist meist gering, auch dort wo die Vereinten Nationen formal mit der Leitung einer Operation beauftragt sind. Das betrifft nicht nur nationale Organisationen, sondern auch die 16 Unterorganisationen und Programme und 13 Abteilungen der Vereinten Nationen selber. Typischerweise ist die Zusammenarbeit besonders schwierig zwischen Organisationen, die mit Sicherheitsfragen betraut, und solchen, die für Entwicklungsfragen zuständig sind³³. Dadurch bleibt etwa, wie erwähnt, der Anspruch, integrative und umfassende Sicherheitssektorreform zu fördern, bessere Ausbildung, Professionalisierung und Effektivitätssteigerung mit rechtsstaatlich-demokratischer Einbettung und Kontrolle zu verbinden, regelmäßig unerfüllt. Stattdessen tun sich in der Praxis große Gräben zwischen den beiden Bereichen auf. Ausländische Soldaten und Polizeiausbilder machen das, was sie am Besten können, und versuchen professionelle Soldaten und Polizisten so auszubilden, wie sie es in ihren Heimatländern auch tun würden, was, je nach Heimatland, auf sehr unterschiedliche Weise und mit durchaus un-

terschiedlichen Zielsetzungen geschieht. Sie haben in der Regel wenig Kontakt zu den parallel arbeitenden Experten für Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit, die am Aufbau von Institutionen für die Steuerung und Kontrolle der Sicherheitskräfte beteiligt sind.

Horizontale Abschottung externer Akteure untereinander ist ein weit verbreitetes Problem in Nachkriegsgesellschaften. Die Aktivitäten externer Geber sind selten gut koordiniert, was nicht nur ein Problem mangelnder Transparenz ist, sondern auch auf unterschiedliche Präferenzen und Eigeninteressen zurückzuführen ist. Der Zeitplan für die externe Unterstützung nach einem Bürgerkrieg hängt oft weniger vom Bedarf vor Ort als von Haushaltslaufzeiten und politischen und wirtschaftlichen Interessen der Geberländer ab. Zahlreiche Untersuchungen belegen die hohen Kosten mangelnder Abstimmung unter den Akteuren in New York, in den Hauptstädten der Geberländer und Truppensteller und, nicht zuletzt, vor Ort in Krisengebieten³⁴. Aber nun soll Abhilfe geschaffen werden.

Kurz vor Weihnachten des letzten Jahres, am 20. Dezember 2005, beschloss der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen die Einrichtung der „Peacebuilding Commission“. Jan Eliasson, schwedischer Außenminister und Präsident der VN-Vollversammlung sagte: „Diese Resolution wird zum ersten Mal in der Geschichte der Vereinten Nationen einen Mechanismus schaffen, der sicherstellt, dass für Länder, die aus einem Konflikt hervorgehen, die Konfliktfolgezeit nicht gleichbedeutend ist mit dem Ende des Engagements der internationalen Gemeinschaft.“³⁵

Leider sind die Aussichten für die Peacebuilding Commission, diesem Anspruch gerecht zu werden, eher schlecht. Ihre personelle und finanzielle Ausstattung ist dürftig. Die Hauptaufgabe der Koordination der verschiedenen VN-Organisationen, weiterer internationalen Organisationen, wie zum Beispiel der Weltbank, nationaler Geber und einheimischer Akteure in Nachkriegsgesellschaften erfordert ein Maß an Autorität, das die Kommission als Beratungsgremium des VN-Sicherheitsrates nicht hat. Wenn sie zur Verbesserung der Transparenz unter den Gebern und der besseren Abstimmung der Aktivitäten einzelner Akteure untereinander beitragen kann, hat sie schon viel erreicht. Dazu muss es ihr unter anderem gelingen, politische und wirtschaftliche Eigeninteressen von Geberländern zu thematisieren und zu dämpfen. Um nur ein Beispiel für solche Eigeninteressen aus dem Bereich der Sicherheitssektorreform zu nennen: Einige der Länder, die Sicherheitssektorreform unterstützen, sind wichtige Waffenexporteure. Das wirtschaftliche Interesse, ihre Rüstungsexporte zu erhöhen, vermischt sich in der Praxis mit der Förderung von Reformen in den Streitkräften, die zu neuen Waffenkäufen führen können³⁶.

7.

Ein zweiter struktureller Faktor mit Wirkung auf Erfolg und Misserfolg von Sicherheitssektorreform als auch von Nachkriegskonsolidierung allgemein ist das Verhältnis von zivilen zu militärischen Maßnahmen.

In meinen Bemerkungen zum Thema Sicherheitssektorreform habe ich das Spannungsverhältnis zwischen Verbesserung von rechtsstaatlich-demokratischer Integration, Steuerung und Kontrolle von Sicherheitskräften einerseits und der Verbesserung ihrer Ausbildung, Ausstattung und Ausrüstung andererseits bereits angesprochen, und die für Nachkriegsgesellschaften typische Bevorzugung der Effektivitätssteigerung und Vernachlässigung der anderen Komponente von Sicherheitssektorreform, der Verbesserung von demokratischer Steuerung und Kontrolle angesprochen. Das Ungleichgewicht zwischen diesen beiden zentralen Elementen von Sicherheitssektorreform ist seit dem 11. September 2001 noch ausgeprägter geworden. Geberländer sehen Sicherheitssektorreform seitdem stärker unter dem Aspekt der eigenen nationalen Sicherheit. Transparenz, rechtsstaatlich-demokratische Steuerung und Kontrolle sollen die Arbeit der Sicherheitsbehörden in Nachkriegsländern bei der Terrorismusbekämpfung nicht behindern.³⁷

Das Ungleichgewicht zwischen externem militärischem und zivilem Engagement, das für Nachkriegssituationen oft kennzeichnend ist, findet sich auf vielen Feldern der externen Unterstützung, aber vielleicht am klarsten im Ressourceneinsatz, bei den Finanzen.

Friedensmissionen sind in der Regel billig im Vergleich zu den Kosten der Kriege, die sie beenden, aber teuer im Vergleich zu dem, was an internationalen Leistungen in der Entwicklungszusammenarbeit üblich ist. Auffällig ist aber vor allem der hohe Anteil der militärischen Kosten an den gesamten externen Leistungen bei nicht von den VN geführten Missionen. Erstes Beispiel Afghanistan: Die zusätzlichen Kosten für den ISAF-Einsatz seit Anfang 2002 summieren sich auf etwa fünf Mrd. Euro, davon über zwei Mrd. für den deutschen Anteil, die gesamte Entwicklungshilfe betrug für den gleichen Zeitraum etwa dieselbe Summe, nämlich ca. fünf Mrd. Euro. In einer anderen finanziellen Liga spielen die USA, die aber ihre Kosten auch anders berechnen, nicht als zusätzliche Kosten, sondern als Vollkosten einer Mission. Die US-amerikanischen militärischen Aufwendungen in Afghanistan außerhalb von ISAF belaufen sich seit Anfang 2002 auf fast 70 Milliarden US Dollar.³⁸ Zweites Beispiel: Kosovo. Insgesamt sind für den militärischen Einsatz seit dem Ende des Krieges im Juni 1999 mehr als 12 Milliarden Euro zusätzlich für den KFOR-Einsatz ausgegeben

worden, der deutsche Anteil beträgt etwa drei Milliarden.³⁹ UNMIK hat etwa 2,5 Milliarden Euro gekostet. Die offizielle Entwicklungshilfe für den Kosovo betrug etwa vier Milliarden Euro. Diese Zahlen sind übrigens lediglich Schätzungen, zum Teil grobe Schätzungen. Offizielle Daten, insbesondere solche, deren Berechnungsgrundlage nachvollziehbar ist, liegen nur in Einzelfällen vor. Nur zur Illustration der Größenordnungen möchte ich noch Zahlen für den Irak nennen, der kein Fall von Intervention zur Kriegseinhegung, sondern zum „regime change“ war und mehr als drei Jahre nach der Siegerklärung von Präsident Bush vom 1. Mai 2003 weit von einer Nachkriegssituation entfernt ist. Die Ausgaben des Pentagon für die eigenen Kräfte und die Ausbildung und Ausrüstung irakischer Sicherheitskräfte haben bislang ca. 235 Milliarden US \$ betragen, hinzu kommen noch etwa zehn Milliarden US \$ für Verbündete der USA. Die gesamte offizielle Entwicklungshilfe für den Irak seit 2003 beträgt etwa 16 Milliarden US \$.⁴⁰

VN Friedensmissionen sind verglichen mit anderen Einsätzen dabei noch kostengünstig. Das Budget für alle 18 VN-Missionen für das laufende Finanzjahr beträgt etwa fünf Milliarden US \$. Das ist ungefähr so hoch wie die Entwicklungshilfe, die die Länder bekommen, in denen Friedensmissionen stattfinden⁴¹. In der Demokratischen Republik Kongo läuft der teuerste der gegenwärtigen Einsätze: MONUC kostet ca. 1,2 Mrd. US Dollar im Jahr, die Entwicklungshilfe für das Land lag 2005 bei etwa 1,8 Mrd. US \$, also deutlich höher.⁴²

Nun will ich hier nicht beurteilen, ob die Ausgaben für den militärischen Teil der jeweiligen Friedensmissionen zu hoch sind oder nicht. Generell scheinen, sie angesichts des Mangels an physischer Sicherheit in den meisten Fällen eher als zu gering. Aber das ist nur eine kurzfristige Sicht. Denn der gewünschte gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel wird über die militärischen Aufwendungen nicht finanziert, gleichzeitig fehlen in der Regel die Mittel, lokal wie extern, für den zivilen Wiederaufbau. Geld kann nur einmal ausgegeben werden. Unter dem Gesichtspunkt langfristiger Friedenskonsolidierung stehen die Ausgaben für Stabilisierung von Sicherheit deshalb nicht in einem angemessenen Verhältnis zu denen für die Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse. Zum Vergleich: Selbst bei Staaten im Krieg liegt der Anteil der Militärausgaben am Bruttosozialprodukt selten höher als bei 30 Prozent. Die zum Teil deutlich darüber liegenden militärischen Anteile an der Finanzierung der externen Unterstützung von Friedensmissionen und Nachkriegskonsolidierung sind mit diesen Zahlen zwar nur bedingt vergleichbar. Sie weisen aber darauf hin, dass, wenn denn die Ausgaben für das Militär halbwegs gerechtfertigt sind, die für zivile Aufgaben unverhältnismäßig gering sind.

Das Ungleichgewicht wird verstärkt durch das Verhalten der meisten Regierungen in Nachkriegsstaaten, die deutlich über dem Durchschnitt liegende Anteile ihrer Budgets für Militär und Streitkräfte aufwenden.⁴³ Diese Ressourcen stehen für den zivilen Wiederaufbau nicht zur Verfügung.⁴⁴ Der Abbau dieser Streitkräfte ist schwierig, auch wenn die Demobilisierung und Reintegration von ehemaligen Kombattanten inzwischen zum Standardprogramm internationaler Förderung von Nachkriegskonsolidierung gehört. In Nachkriegssituation bleibt das für viele Länder in der Dritten Welt typische Missverhältnis zwischen relativ großen und vor allem teuren Streitkräften und relativ kleinen, eher schlecht ausgebildeten und schlecht bezahlten Polizeitruppen erhalten. Bosnien-Herzegowina ist ein Beispiel. Die Truppenstärken der Streitkräfte der drei Entitäten lagen noch Anfang 1998, mehr als zwei Jahre nach Ende des Krieges bei über 100.000 Soldaten und überstiegen damit bei weitem deren finanziellen Verhältnisse.⁴⁵ Erst nach und nach wurden sie, vor allem auf Druck der externen Finanziers, abgebaut.

Während weiterhin hohe Anteile der für die Friedenssicherung bereitgestellten finanziellen Mittel für Streitkräfte ausgegeben werden, ist gleichzeitig die Erkenntnis weit verbreitet, dass mit militärischen Mitteln weder Konflikte zu lösen sind noch dauerhafter Frieden zu erreichen ist. Sie findet sich in der „Agenda for Peace“ von VN-Generalsekretär Butros Butros-Ghali aus dem Jahre 1992 genauso wie im Brahimi-Panel Report von 2000. Durch das externe militärische Engagement soll Zeit gewonnen werden, um die zu Grunde liegenden Konflikte und vor allem deren Ursachen bearbeiten zu können, während die Waffen schweigen. Dies aber erfolgt nur unzureichend, vor allem weil die nach dem Ende von Konflikten notwendige Transformation von Kriegsgesellschaften in zivile Friedensgesellschaften schwierig, zeitaufwendig und kostspielig ist, zumindest wenn westliche Gesellschaften als Modell der Transformation dienen. Militärisch dominierte Interventionen ohne erfolgreiche Konflikttransformation und Nachkriegskonsolidierung laufen Gefahr, Konflikte nur einzufrieren, ja sie sogar zu verstärken, statt sie zu lösen helfen.

Offensichtlich ist es trotz der allgemeinen und, wie erwähnt, empirisch gut abgesicherten Erkenntnisse über die zentrale Bedeutung der Unterstützung ziviler Konflikttransformation in vielen Geberländern aber auch zum Beispiel bei den VN in New York leichter, militärische als zivile Maßnahmen zu finanzieren. Warum ist das so? Ein Faktor ist wohl, dass die Entsendung von Soldaten medienwirksamer ist als die von Entwicklungsexperten. Auch ist der unmittelbare Erfolg, die Beendigung von Kriegen, schneller sichtbar als der Erfolg der meisten zivilen Aktivitäten, die einen längeren Zeithorizont haben.⁴⁶ Soldaten werden auch vorgehalten und stehen sofort zur Verfügung, während beispielsweise

Polizeibeamte mühsam gesucht und aus dem „laufenden“ Betrieb zuhause abgezogen werden müssen.

8.

Damit bin ich beim dritten Faktorenbündel, das den Erfolg und Misserfolg von Friedensmissionen beeinflusst. Immer häufiger wird hinterfragt ob die Rezepte der internationalen Gebergemeinschaft zur Konflikttransformation und Nachkriegskonsolidierung zielführend, angemessen und umsetzbar sind. Dies wird international aktuell unter der Überschrift des „liberal peace“, des liberalen Friedens, diskutiert, definiert als ein vor allem an westlichen Vorstellungen orientiertes Modell gesellschaftlicher Organisation, das den Frieden sichern soll, dessen Exportierbarkeit aber zunehmend in Frage gestellt wird. Die Kritik betrifft die Umsetzbarkeit aber auch die Grundsatzfrage der Legitimation externer Akteure, massive gesellschaftliche Veränderungen durchsetzen zu wollen.⁴⁷

Ich kann die wachsende Forschung und kontroverse Diskussion mit ihren zahlreichen Strängen zu Themen wie Staatsbildung, Demokratisierung, Menschenrechtspolitik, Dezentralisierung, Genderfragen, wirtschaftliche Liberalisierung und Privatisierung hier nicht adäquat darstellen. Aber einige grundlegende Erkenntnisse über die Erfolgsbedingungen von Nachkriegskonsolidierung möchte ich kurz benennen. Erstens: Bescheidenheit in der Zielsetzung erhöht die Aussichten auf Erfolg. Zweitens: Die Einbeziehung lokaler Akteure in die Planung und Umsetzung ist von zentraler Bedeutung, aber in sich widersprüchlich. Lokale Akteure, die die externe Transformationsagenda unterstützen, sind häufig schwach, während die starken Akteure den Status quo erhalten wollen. Drittens: Erfolg ist umso wahrscheinlicher, je stärker Gesellschaften bereits Merkmale von „liberal peace“ aufweisen, also zum Beispiel ethnische und soziale Homogenität, zentralstaatliche Organisation und ein relativ hohes Einkommens- und Bildungsniveau. Viertens: Die Aussichten auf Erfolg steigen mit der Verbesserung der Lebensbedingungen, insbesondere der wirtschaftlichen Verhältnisse. Die lokale Unterstützung für den Wandel wächst und Verlierer der Transformation lassen sich kompensieren.⁴⁸

Aus diesem einfachen Bedingungsraaster folgen unterschiedliche Erfolgsaussichten für die Etablierung von „liberal peace“ nach internationalen Interventionen. In wenig westlich geprägten Ländern, wie etwa Afghanistan, ist die Umsetzung des Programms weit schwieriger und seine Legitimität a priori geringer als es etwa in Zentralamerika war, wo in den 1990er Jahren eine Rehe von Friedensmissionen stattfand. In Ländern mit besonders armer Bevölkerung, wie Haiti

oder weiten Teilen Afrikas, sind die Erfolgsaussichten für „liberalen Frieden“ ebenfalls gering. Die institutionellen Hülsen lassen sich schaffen, aber sie erfüllen nicht die ihnen zugeordneten Funktionen. Stattdessen werden sie von den lokalen Akteuren zur Umsetzung ihrer eigenen Ziele genutzt. Nachkriegskonsolidierung ist ein politischer Prozess, in dem verschiedene Akteure, die lokalen wie die externen, ihre Interessen einzubringen und umzusetzen versuchen, keine mechanische Umsetzung eines Planes. Ideen und Interessen externer und lokale Akteure vermischen sich in jeweils unterschiedlicher Weise, ohne in einer homogenen neuen Einheit aufzugehen. Selbst im besten Falle, wie etwa in Mosambik, ist das Ergebnis auf lange Zeit ein schwacher Staat mit einer von internationaler Unterstützung abhängigen Infrastruktur.⁴⁹

Dies lässt sich am Beispiel der Erfahrungen im Bereich der Sicherheitssektorreform illustrieren. Die benannten Zielvorstellungen für Sicherheitssektorreformen entspringen einem westlichen Idealmodell. Die Umsetzung dieses Modells erfordert gesellschaftliche und politische Voraussetzungen, die nur selten gegeben sind. Trotzdem wird diese Umsetzung in vielen Ländern versucht. Afghanistan ist ein solcher Fall: Das Land soll eine effiziente liberale Demokratie nach westlichem Muster haben. Ein großer Sprung für eine Gesellschaft mit vielen Traditionen und Verhaltensmustern konträr zu westlichen Vorstellungen und anderer wirtschaftlicher Basis. Lokale Akteure, wie etwa die großen warlords, machen scheinbar mit bei den Reformen im Sicherheitssektor, in dem sie ihre Milizen in die staatlichen Streitkräfte eingliedern, achten aber darauf, dass diese Verbände unter der Führung loyaler Kommandeure zusammenbleiben und damit im Krisenfall wieder für die eigenen Interessen mobilisierbar sind.

Was folgt aus dieser Diagnose der Probleme des Modells des „liberalen Friedens“ für die Politik der internationalen Gemeinschaft der Geber und Truppensteller? Eine mögliche Antwort ist, auf die hohen Ansprüche des Modells zu verzichten und ein Land wieder sich selbst bzw. den dort Machthabenden zu überlassen, sobald ein Konflikt nicht mehr offen militärisch ausgetragen wird und ein Minimum an Achtung der Menschenrechte feststellbar ist.⁵⁰ Die Kosten für Friedensmissionen lassen sich so begrenzen, aber die Gefahr des Rückfalls in einen Krieg ist hoch. Auch müsste die internationale Gemeinschaft möglicherweise eine Nachkriegsordnung akzeptieren, die in Teilen ihren Normenvorstellungen widerspricht. Das ist nach den Investitionen, die eine Friedensmission erfordert, nicht leicht. Beispiel Afghanistan: Eine Anokratie der großen Kriegsfürsten, mit geringem Niveau an Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten, ist der internationalen Gemeinschaft zu wenig, selbst ohne gewalttätige Konfliktaustragung nach innen und außen, sie will mehr Demokratisierung, Konflikttransformation und Normenwandel. Solch weitreichende Veränderungen werden aber im günstigsten Fall viele Jahre, wenn nicht Jahrzehnte benöti-

gen. Solange müssen externe Akteure für die Sicherheit im Lande verantwortlich bleiben und durch hohe finanzielle Leistungen die Grundlagen für eine besser florierende, nicht von illegalen und kriminellen Aktivitäten abhängige Wirtschaft schaffen. Das ist in einer globalisierten Welt zunehmend schwieriger geworden.

Die internationale Gemeinschaft der Truppensteller und Geber steht vor schwierigen politischen Entscheidungen. Sie muss entweder deutlich mehr Mittel, Geld und Personal für Nachkriegskonsolidierung mit hohem Anspruch aufbringen oder sie kann nur eine begrenzte Zahl von Operationen wie in Bosnien-Herzegowina, Kosovo und Afghanistan durchführen. Gleichzeitig kann die internationale Gemeinschaft andere Fälle, in denen die „responsibility to protect“ gefordert ist, wie aktuell in der DR Kongo und im Darfur, nicht ignorieren. Das wäre angesichts des unlängst in den VN vereinbarten moralischen Anspruchs der „Verantwortung zu schützen“ für ihre Glaubwürdigkeit fatal. Die internationale Gemeinschaft hat sich verpflichtet, Leben und grundlegende Rechte von Menschen überall zu schützen.

Was also tun, wenn nicht mehr Ressourcen für langfristige Friedenskonsolidierung zur Verfügung stehen? Meine Prognose ist, dass die internationale Gemeinschaft zunehmend auf die Installierung des Gesellschaftsmodell des „liberal peace“ verzichten und bereit sein wird, Mischformen traditioneller und demokratischer Herrschaft, aber auch halbautoritäre Regime oder „regulierte Anarchie“ zu akzeptieren. Das muss nicht bedeuten, dass dauerhafte Friedensbildung unmöglich ist. So werden gegenwärtig vorhandene traditionale Formen der Konfliktschlichtung durch massives externes Engagement eher verschüttet oder ganz übersehen.⁵¹ Und die Fixierung auf den Aufbau zentralstaatlicher Institutionen versperrt den Blick auf substaatliche und nichtstaatliche Institutionen, auch im Bereich des Schutzes vor Bedrohungen und der Schaffung von Sicherheit. Aber die Wahrscheinlichkeit bleibt hoch, dass damit das Ziel langfristiger Friedenssicherung verfehlt wird.

Allerdings wissen wir in der Regel nicht viel darüber, wie groß diese Gefahr im Einzelfall ist. Unsere Kenntnisse über Nachkriegskonsolidierung, wie auch über die Schaffung „menschlicher Sicherheit“ und Staatsbildung außerhalb von Nachkriegsgesellschaften sind nicht sehr groß. Politische Entscheidungen darüber, wann extern geförderte umfassende Transformation zur langfristigen Friedenskonsolidierung notwendig ist, wann darauf verzichtet werden kann und wann sie sogar kontraproduktiv sein könnte, wären fundierter, wenn wir mehr wissenschaftliche Erkenntnisse über die Chancen und Bedingungen von Nachkriegskonsolidierung und insbesondere die Wirkung einzelner Maßnahmen hätten.

9.

Meine Damen und Herren, ich komme zum Ende und fasse zusammen.

Ich begann meinen Vortrag mit einer kritischen Betrachtung der Daten zum Rückgang der Zahl von Kriegen und bewaffneten Konflikten und der Zahl der Opfer in solchen Kriegen.

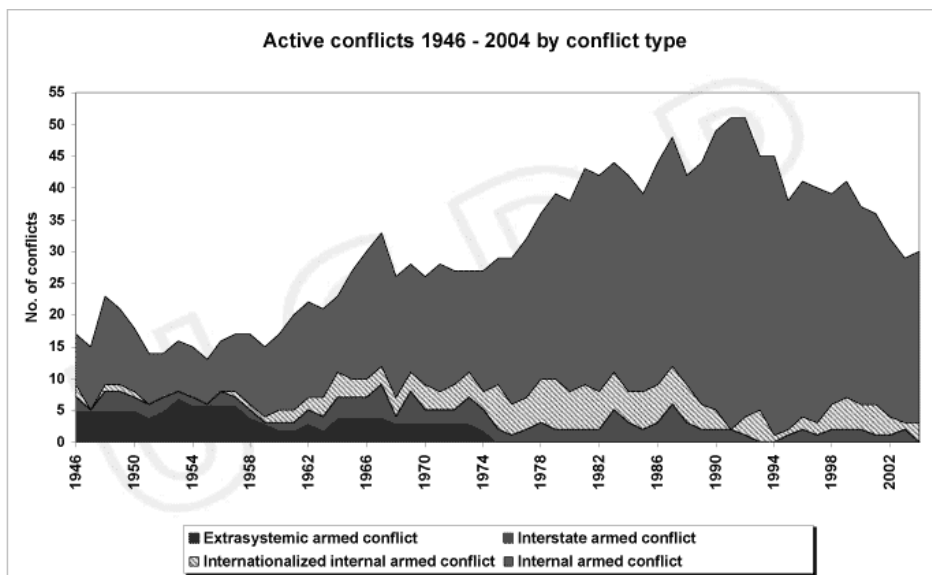
Die vorhandenen Zahlen, die allerdings nur einen Ausschnitt der Realität organisierter Gewalt abbilden, erlauben den Schluss, dass gewachsenes internationales Engagement, einschließlich Friedensmissionen, zu einer Verminderung des Kriegsgeschehens in der Welt beigetragen hat. Immer noch aber ist die Zahl der Kriege und der Opfer, vor allem außerhalb der Schlachtfelder, hoch. Auch ist eher Skepsis angebracht, dass dieser Trend anhält.

Ein zentraler Grund für diese Skepsis ist die relativ geringe Erfolgsrate von Friedensmissionen bei der Schaffung von Strukturen dauerhaften Friedens. Die Rückfallquote in kollektive Gewaltanwendung ist weiterhin hoch. Frühere Kriege sind, neben Armut, der wichtigste Bedingungsfaktor von Kriegen, auch dort, wo Friedensmissionen aktiv waren und sind. Ich habe drei Faktorenbündel diskutiert, die Misserfolg und Erfolg von Friedensmissionen bei der Schaffung von dauerhaftem Frieden beeinflussen, erstens die mangelhafte Koordination und teilweise divergierenden Zielsetzungen externer Akteure, zweitens die Balance zwischen militärischen und zivilen Investitionen in Frieden und drittens die Diskrepanz zwischen den hohen, am eigenen Gesellschaftsmodell orientierten Ansprüchen der internationalen Gemeinschaft an Wandel in Nachkriegsgesellschaften und den gesellschaftlichen Voraussetzungen für umfassende Transformationen. Das dritte Faktorenbündel bereitet die größten Probleme in der Praxis und stellt die größte Herausforderung für die akademische Forschung dar. Das Wissen darüber, wie dauerhafte Friedensbildung in Nachkriegsgesellschaften erfolgt, und wie sie – legitim und effizient – extern beeinflusst werden kann, ist gering.

Friedensmissionen haben Erfolge bei der Beendigung von bewaffneten Konflikten und Kriegen gehabt, insoweit hat es Friedensexport gegeben. Auch in weiteren Fällen bewaffneter Konflikte können sie diesen Erfolg haben, etwa im Rahmen einer erweiterten Mission in Darfur. Das ist nicht wenig. Aber in vielen Fällen war dieser Erfolg nicht dauerhaft. Friedenskonsolidierung ist nach wie vor ein risikoreiches, häufig scheiterndes Unterfangen. Die Ausweitung des bisherigen Standard-Konzeptes von Friedensmissionen ist über einzelne Fälle hinaus weder möglich noch sinnvoll. Neue Konzepte der externen Unterstützung von Nachkriegskonsolidierung müssen entwickelt werden, mit verbesserter Ko-

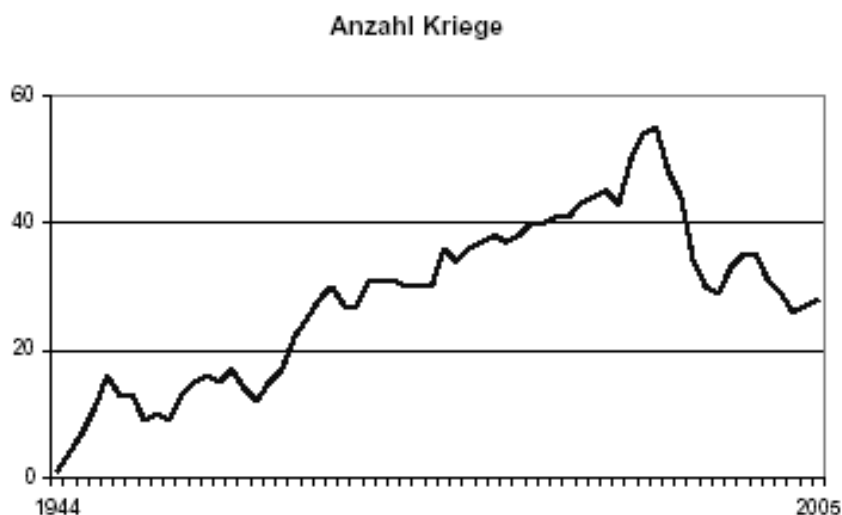
ordination der verschiedenen Akteure, einer anderen Balance militärischer und ziviler Maßnahmen und stärkerer Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse. Dafür benötigen wir mehr Wissen über das beste Vorgehen in konkreten Nachkriegssituationen, Wissen über Staats- und Nationenbildung in einer globalisierten Welt, Wissen über Bedingungen der Wirkungen von Maßnahmen. Hier ist ein weites Feld für die Forschung, für länderkundliche wie die vergleichende und Makro-Daten-Forschung, ein Forschungsfeld mit theoretischem Anspruch und direktem Praxisbezug und damit von hoher Relevanz für ein Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik.

Anzahl bewaffneter Konflikte nach Uppsala/PRIO-Definition



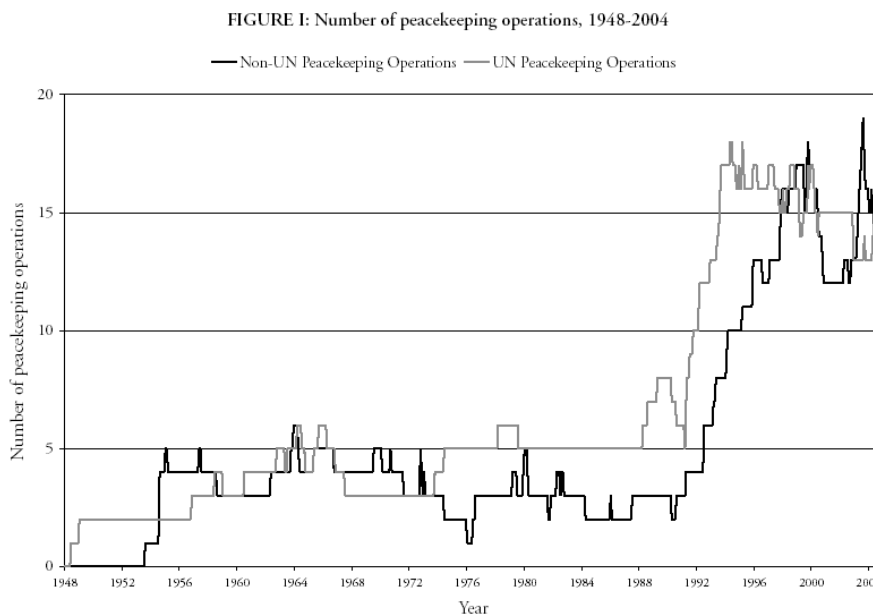
Quelle: <http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/graphs1.htm>

Anzahl Kriege nach Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung an der Universität Hamburg



Quelle: <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/publ/AKUF-P05.pdf>

Anzahl der Peacekeeping-Operationen nach Heldt/Wallensteen



Quelle: http://www.pcr.uu.se/publications/Wallensteen_pub/PKOs_1948-2004_II.pdf

- 1 <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit-/Uebersicht.html>
- 2 Human Security Center, University of British Columbia, Canada, Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century, Oxford: Oxford University Press, 2005
- 3 http://www.prio.no/page/CSCW_research_detail/Programme_detail_CSCW/-9649/45656.html mit Hinweis auf excel Datei.
- 4 Siehe Milton Leitenberg, Death in Wars and Conflicts, Cornell University, Peace Studies Program, Occasional Paper 29, Ithaca 2005, www.einaudi.cornell.edu, S. 8; und Zahlen für direkte Opfer aus Kampfhandlungen von Betty Lacina und Nils-Petter Gleditsch: <http://www.prio.no/cscw/cross/battledeaths>.
- 5 Siehe http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/kriege_aktuell.htm.
- 6 Daten des Project Ploughshares unter <http://www.ploughshares.ca/libraries/ACRText/ACR-TitlePageRev.htm>; Daten aus der University of Maryland unter: <http://www.cidcm.umd.edu/paper.asp?id=15>.
- 7 Small Arms Survey. Small Arms Survey 2005. Oxford: Oxford University Press.
- 8 Human Security Center, The University of British Columbia, Canada, Human Security Report 2005. War and Peace in the 21st Century, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- 9 Heldt, Birger und Peter Wallensteen, Peacekeeping Operations: Global Patterns of Intervention and Success, 1948-2004, Sandö: Folke Bernadotte Academy, 2005.

-
- ¹⁰ Vgl. etwa Virginia Page Fortna, Does Peacekeeping Keep Peace? International Intervention and the Duration of Peace After Civil War, *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 2, pp. 269-292
- ¹¹ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001; "4.1 The "responsibility to protect" implies above all else a responsibility to react to situations of compelling need for human protection. When preventive measures fail to resolve or contain the situation and when a state is unable or unwilling to redress the situation, then interventionary measures by other members of the broader community of states may be required." <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>, p. 29.
- ¹² United Nations, General Assembly, 2005 World Summit Outcome Document, <http://www.un.org/summit2005/documents.html>, Absatz 139: "In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity."
- ¹³ <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf?OpenElement>
- ¹⁴ Regan, Patrick M., *Civil Wars and Foreign Powers: Outside Intervention in Intrastate Conflict*; University of Michigan Press, 2002.
- ¹⁵ United Nations, Report of the Secretary-General An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, A/47/277 - S/24111 vom 17. Juni 1992, <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>.
- ¹⁶ United Nations, Report of the Secretary-General, No Exit without Strategy, S/2001/394 vom 20. April 2001, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/343/62/PDF/N0134362.pdf?OpenElement>, para 20
- ¹⁷ Polity score von nicht unter 3.
- ¹⁸ Errechnet aus <http://pantheon.yale.edu/~ns237/index/research/nonUN.pdf>, Anhang zu Daten.
- ¹⁹ Fortna, op. cit. verzeichnet höhere Erfolgsraten für internationale Friedensmissionen während Paul Collier, Paul, Anke Hoeffler und Mans Söderbom, On the Duration of Civil War (with Paul Collier and Måns Söderbom), 2004, *Journal of Peace Research* 41(3): 253-273 keinen Unterschied feststellen.
- ²⁰ Nina Tschirgi, Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges, New York October 2004, S. 1: "Why is it that after more than 10 years of practice, the international peace building project is still experimental, amorphous and tenuous in nature?"
- ²¹ <http://pantheon.yale.edu/~ns237/index/research/Oxford.pdf>
- ²² Siehe zur Begriffsgeschichte Michael Brzoska, Development donors and the concept of security sector reform, DCAF Occasional papers, 3, Genf, November 2003.
- ²³ Collier et. al. op. cit.
- ²⁴ OECD, DAC, Security System Reform and Governance. Policy and Good Practice, Paris, 2004. p. 11. Eigene Übersetzung von: „Security is fundamental to people’s livelihoods, reducing poverty and achieving the Millennium Development Goals. It relates to personal and state safety, access to social services and political processes. It is a core government

-
- responsibility, necessary for economic and social development and vital for the protection of human rights.”
- 25 Siehe z.B. UNDP, Human Development Report 2002, Oxford University Press, New York, Kapitel 5.
- 26 Vgl. insbesondere Albrecht Schnabel und Hans-Georg Ehrhart, Security sector reform and post-conflict peacebuilding, Tokyo, 2005
- 27 Das Konzept ist gegenwärtig noch nicht öffentlich verfügbar, siehe aber <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/06/331&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- 28 David Yost, NATO-EU Cooperation in Post-Conflict Reconstruction NATO Defense College, Research Paper no. 25, Rome, December 2005
- 29 Michael Brzoska und David Law (Hrsg.), Security Sector Reconstruction and Reform in Peace Support Operations, International Peacekeeping, Vo. 13, No. 1, 2003.
- 30 Schnabel und Ehrhart, op. cit.; Bryden Alan und Heiner Hänggi (Hrsg.) Reform and Reconstruction of the Security Sector, Münster, 2004. Ebnöther, Anja H. and Philipp H. Fluri (Eds). 2005. After Intervention: Public Security Management in Post-Conflict Societies – From Intervention to Sustainable Local Ownership. PFP Consortium Working Group on Security Sector Reform. Vienna/Geneva,
- 31 Conflict, Security and Development Group, King’s College, London, A Review of Peace Operations: A Case for Change, Overall Introduction and Synthesis Report, London, 10. März 2003, S. 39 [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5LLH7D/\\$FILE/kings-peace-03.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5LLH7D/$FILE/kings-peace-03.pdf?OpenElement)
- 32 Edward Rees, Security Sector Reform (SSR/ and Peace Operation: „Improvisation and Confusion” from the Field, United Nations, Department for Peacekeeping Operations, New York, 2006, S. 6.
- 33 Espen Barth Eide, Anja Therese Kaspersen, Randolph Kent, Karen von Hippel, Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations, Independent Study for the Expanded UN ECHA Core Group, New York, May 2005, <http://ochaonline.un.org/GetBin.asp?DocID=3352>, Alberto Cutillo, International Assistance to Countries Emerging from Conflict. A Review of Fifteen Years of Interventions and the Future of Peacebuilding,. Policy paper, New York, February 2006, http://www.ipacademy.org/PDF_Reports/Cutillo_E_RPT.pdf, Nina Tschirgi, Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenger, New York October 2004.
- 34 Eide u.a. op cit.; Cutillo, op cit.
- 35 <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/fa10439.doc.htm>, MB ODA Studie
- 36 Cooper, Nick und Michael Pugh 'Security Sector Reform in Post-conflict Societies', Working Paper no. 5, Centre for Defence Studies, London, 2002.
- 37 Tschirgi, op cit, Herbert Wulf, Internationalisierung und Privatisierung von Krieg und Frieden, Nomos: Baden-Baden 2005.
- 38 Amy Belasco, The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11, CRS, Washington, April 24, 2006.
- 39 http://www.kosovo.net/news/archive/ticker/2005/January_25/33.html
- 40 Belasco,op.cit.
- 41 Zahlen für Länder in 2004, nach eigenen Schätzungen aus verschiedenen Quellen, u.a. OECD DAC, UNDP, Weltbank.
- 42 Zahlen nach UNMIK und OECD DAC.

-
- ⁴³ Collier, Paul und Anke Hoeffler, Civil Wars, in Keith Hartley und Todd Sandler Handbook of Defence Economics, North Holland, in print
- ⁴⁴ Siehe Collier, Paul , Lance Elliot, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol and Nicholas Sambanis, Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development, Oxford University Press, 2003.
- ⁴⁵ Andreas Heinemann-Grüder and Tobias Pietz with Shay Duffy, Turning Soldiers into a Work Force Demobilization and Reintegration in Post-Dayton Bosnia and Herzegovina, Bonn, BICC brief 27, S. 8.
- ⁴⁶ Cutillo, op.cit.
- ⁴⁷ Siehe etwas Oliver P. Richmond, Understanding Liberal Peace, University of St. Andrews, <http://www.st-andrews.ac.uk/intrel/cpcs/Understanding%20the%20Liberal%20Peace%202005.pdf> und, stark auf Staatsbildung fokussiert: Klaus Schlichte, Der Staat in der Weltgesellschaft, Frankfurt 2005.
- ⁴⁸ Volker Matthies (Hg.): Vom Krieg zum Frieden. Bremen: Temmen 1995; Mir A. Ferdowsi und Volker Matthies (Hg.), Den Frieden gewinnen, Bonn, Dietz 2003; Roland Paris, At War's End: Building Peace After Civil Conflict, Cambridge, Cambridge University Press, 2004
- ⁴⁹ Schlichte, op cit, S. 284 ff.
- ⁵⁰ Siehe etwa Marina Ottaway, Nation building, Foreign policy, 132. 2000, S. 16-24
- ⁵¹ Siehe etwa Volker Böge, Muschelgeld und Blutdiamanten – Traditionelle Konfliktbearbeitung in zeitgenössischen Gewaltkonflikten. Schriften des Deutschen Übersee-Instituts Hamburg, 2004.