

Sarah Riese/Nora Röhner/Christoph Zürcher

Strategien externer Demokratisierung nach Konflikten: Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Mazedonien

Einführung

Können Länder aus Bürgerkriegen als Demokratien hervorgehen? Wenn ja: In welchem Umfang und mit welchen Instrumenten können externe Akteure den Übergang unterstützen? Ein von der Freien Universität (FU) Berlin ins Leben gerufenes Forschungsprojekt zur Demokratisierung in Nachkriegssituationen geht diesen Fragen nach.¹ Es untersucht, wie externe Akteure Demokratisierungsprozesse nach einem Konflikt unterstützen oder aber behindern können. Hierzu führten die Projektmitarbeiter neun qualitativ vergleichende Fallstudien durch.² Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über die Befunde aller neun Fallstudien, konzentriert sich jedoch in erster Linie auf die drei südosteuropäischen Staaten Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Mazedonien. Im Vergleich zu den übrigen sechs Fällen zeichnen sie sich dadurch aus, dass in zwei Ländern (Bosnien und Herzegowina und Kosovo) sehr große Friedensmissionen über einen langen Zeitraum aktiv waren und dass alle drei Staaten sich in unmittelbarer Nachbarschaft der Europäischen Union befinden. Im vorliegenden Beitrag werden hauptsächlich die Ergebnisse dieser drei Fallstudien herangezogen und durch Verweise auf die Ergebnisse aller neun Studien in den Gesamtkontext eingebettet.

Die Ergebnisse der Fallstudien zeigen, dass externe Demokratieförderung in Staaten nach einem Konflikt nur selten erfolgreich ist. Bei keiner der drei untersuchten, von externen Akteuren üblicherweise verfolgten Strategien – Friedensmissionen, Demokratisierungshilfe und Nachbarschaftseffekte – konnte ein erkennbarer Einfluss auf den Demokratisierungsprozess als solchen ermittelt werden. Große Friedensmissionen können zwar ein sicheres Umfeld gewährleisten, bringen aber zumeist hybride Regime statt funktionsfähige Demokratien hervor.³ Ähnlich tragen die im Rahmen der Demokratisierungshilfe von bilateralen und multilateralen Gebern in großem Umfang zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel zwar zum Aufbau staatlicher Kapazitäten bei, nicht aber zur Förderung von Demokratie. Die einzige Strategie, die auf Demokratisierungsprozesse tatsächlich – wenn auch nur in den südosteuropäischen Staaten – eine gewisse Wirkung zu haben scheint, ist die

1 Siehe die Projekt-Website unter: <http://aix1.uottawa.ca/~czurcher/czurcher/Transitions.html>.

2 Mazedonien, Bosnien, Kosovo, Mosambik, Namibia, Ruanda, Afghanistan, Tadschikistan sowie Timor-Leste. Das Projekt wurde inzwischen auch auf Haiti ausgeweitet, die Ergebnisse dieser zehnten Studie finden hier jedoch keine Berücksichtigung.

3 Vgl. Larry Diamond, Thinking about Hybrid Regimes. Elections Without Democracy, in: Journal of Democracy 2/2002, S. 21-35.

Strategie der „Nachbarschaftseffekte“, insbesondere im Zusammenhang mit der Aussicht auf Integration in die EU. Unseren Untersuchungsergebnissen zufolge ist der wichtigste Faktor für die erfolgreiche Demokratisierung nach einem Konflikt nicht der Umfang der Hilfe von außen, sondern die Nachfrage nach Demokratie im Innern.

Die Herausforderungen des demokratischen Übergangs in Nachkriegssituationen

Demokratieförderung in Staaten nach einem Konflikt ist keine leichte Aufgabe. Erstens ist der Demokratisierungsprozess als solcher von Natur aus konfliktrichtig: Die Öffnung des politischen Raumes im Innern zu Beginn des demokratischen Übergangs verstärkt den Wettbewerb zwischen vorherrschenden Eliten und Herausforderern, gleichzeitig gibt es jedoch noch keine funktionsfähigen Mechanismen, die die politischen Auseinandersetzungen regulieren könnten. Zahlreiche Studien zum Verhältnis von Krieg und Demokratie kommen daher zu dem Schluss, dass der Demokratisierungsprozess als solcher das Risiko zwischenstaatlicher Kriege ebenso erhöht wie das von Bürgerkriegen.⁴

Zweitens ist unklar, ob und, wenn ja, wie externe Akteure innerstaatliche Demokratisierungsprozesse einleiten oder steuern können. Die bislang von ihnen dazu erprobten Instrumente reichen von klassischer Diplomatie über (politisch konditionierte oder unkonditionierte) Entwicklungshilfe bis hin zu verschiedenen Formen direkter Intervention.⁵ Aus Sicht der Transitionsforschung, die den Übergang von autoritären zu demokratischen Regierungsformen zum Gegenstand hat, sind solche Übergänge jedoch eindeutig innerstaatliche Prozesse, in denen externe Akteure und Einflüsse keine große Rolle spielen.⁶

Drittens sind Demokratisierungsprozesse in Ländern, in denen ein Bürgerkrieg stattgefunden hat, noch wesentlich problematischer. Die Situation nach einem Konflikt kann zwar dort eine besondere Chance zur Demokratisierung bieten, wo der Konflikt alte Besitzstände aufgebrochen und einen Führungs-

4 Vgl. Edward D. Mansfield/Jack Snyder, *Democratization and the Danger of War*, in: *International Security* 1/1995, S. 5-38; Edward D. Mansfield/Jack Snyder, *Democratization and the Danger of War*, in: Michael E. Brown (Hrsg.), *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, MA, 1996, S. 301-335; Edward Mansfield/Jack Snyder, *Democratic Transitions, Institutional Strength, and War*, in: *International Organization* 2/2002, S. 297-337; Jack Snyder, *From Voting to Violence. Democratization and Nationalist Conflict*, New York 2000; Paul Collier, *Wars, Guns, and Votes: Democracy in Dangerous Places*, New York 2009; Havard Hegre/Tanja Ellingsen/Scott Gates/Nils Peter Gleditsch, *Toward a Democratic Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992*, in: *American Political Science Review* 1/2001, S. 33-48.

5 Vgl. Peter Schraeder, *The State of the Art in International Democracy Promotion: Results of Joint European-North American Research Network*, in: *Democratization* 2/2003, S. 21-44.

6 Vgl. Charles T. Call/Susan E. Cook, *On Democratization and Peacebuilding*, in: *Global Governance* 2/2003, S. 233-246; Guillermo O'Donnell/Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore 1986; Schraeder, a.a.O. (Anm. 5).

wechsel herbeigeführt oder die Präferenzen der lokalen Eliten verändert hat.⁷ Jedoch sind die institutionellen Mechanismen nach einem Konflikt in der Regel noch zu schwach, um zu verhindern, dass der Wettbewerb um Wählerstimmen in einen gewaltsamen Wettbewerb umschlägt.⁸ Oftmals sind Gesellschaften nach einem Bürgerkrieg zudem in höchstem Maße polarisiert und gespalten, was das Risiko in sich birgt, dass Wahlen – eines der wichtigsten Elemente von Demokratie – sich in einen Wettkampf um „alles oder nichts“ verwandeln, in einen Wettbewerb darum, wem der Staat „gehört“.⁹

Da Stabilität und Demokratie bisweilen miteinander unvereinbare Ziele sind, stehen externe Demokratieförderer schließlich oftmals vor einer Reihe von Dilemmata, wenn sie Letztere installieren wollen, ohne dabei den erneuten Ausbruch eines gewaltsamen Konflikts zu riskieren.¹⁰ Eines davon ist z.B. das Problem, dass zu einem frühen Zeitpunkt durchgeführte Wahlen zur Instabilität beitragen können, das Aufschieben von Wahlen aber unter Umständen die Legitimität des Regimes beeinträchtigt. Ein weiteres Dilemma besteht zwischen dem Wunsch nach Effektivität und der Erkenntnis, dass zu viel internationaler Druck im Gegensatz zur Gewährung umfassender lokaler Eigenverantwortung die Legitimität gerade derjenigen Institutionen aushöhlt, die internationale Akteure im Begriff sind aufzubauen.¹¹

Wie dem auch sei, die Demokratisierungsbilanz nach Bürgerkriegen fällt bestenfalls bescheiden aus. Bedient man sich bei der Betrachtung von Gesellschaften, die seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs einen Bürgerkrieg erlebt haben, des Polity-IV-Index als Instrument zur Messung von Demokratie, so gelangt man zu dem Ergebnis, dass die meisten dieser Länder nicht als Demokratien aus dem Krieg hervorgegangen sind. Die Werte auf der Polity-IV-Skala liegen fünf Jahre nach dem Ende eines Bürgerkrieges im Durchschnitt 3,1 Punkte höher als der durchschnittliche Wert der letzten fünf Jahre vor dem Krieg;¹² dieser vermeintliche Demokratiezuwachs erweist sich jedoch als vorübergehend und ist teilweise dem *Floor*-Effekt einiger Ausreißer mit

7 Vgl. Lisa Chauvet/Paul Collier, What Constrains Turnarounds in Fragile States?, in: Marianne Beisheim/Gunnar Folke Schuppert (Hrsg.), Staatszerfall und Governance, Baden-Baden, 2007, S. 223-235.

8 Vgl. Roland Paris, *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge 2004.

9 Vgl. Timothy D. Sisk/Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington, D.C., 1996; Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley 1975; Philip G. Roeder/Donald Rothchild, *Sustainable Peace. Power and Democracy after Civil Wars*, Ithaca, NY, 2005; Sid Noel (Hrsg.), *From Power Sharing to Democracy. Post-Conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*, Montreal 2005.

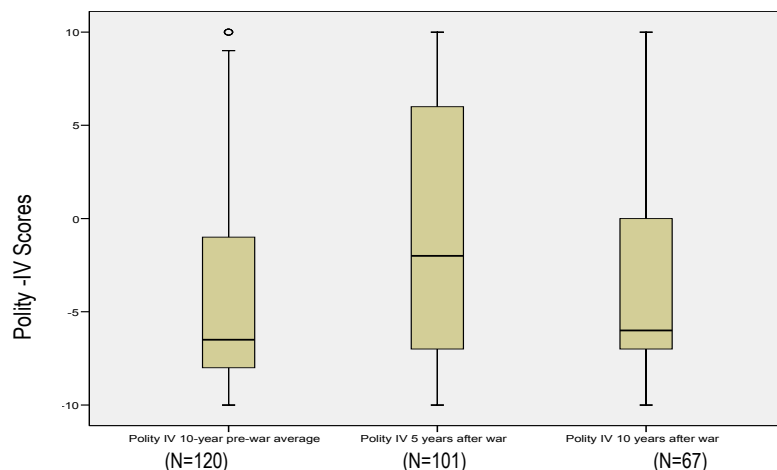
10 Vgl. Anna Jarstad/Timothy D. Sisk, *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding*, Cambridge 2008; Paris, a.a.O. (Anm. 8); ders., Understanding the „coordination problem“ in postwar statebuilding, in: Roland Paris/Timothy D. Sisk (Hrsg.), *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, New York 2008, S. 53-78; Timothy D. Sisk/Andrew Reynolds, *Elections and Conflict Management in Africa*, Washington, D.C., 1998.

11 Vgl. Larry Diamond, Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States: Lessons and Challenges, in: *Taiwan Journal of Democracy* 2/2006, pp. 93-116.

12 Vgl. Michael W. Doyle/Nicholas Sambanis, International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis, in: *American Political Science Review* 4/2000, S. 779-801.

sehr niedrigen Demokratiewerten vor dem Krieg geschuldet. Vergleicht man für alle verfügbaren Konfliktfälle im Datensatz die Durchschnittswerte der letzten zehn Jahre vor dem Krieg mit den Polity-Werten zehn Jahre nach dem Krieg, stellt man fest, dass die Polity-Werte im zehnten Jahr nach dem Krieg im Durchschnitt auf das Vorkriegsniveau zurückgefallen sind (siehe Schaubild 1).¹³

Schaubild 1: Demokratieniveau vor und nach dem Krieg



Die Befunde des Forschungsprojekts zur Demokratisierung in Nachkriegssituationen bestätigen diesen generellen Trend weitgehend. Wenn auch die erhebliche Varianz zwischen den neun untersuchten Ländern bezüglich der Demokratiequalität zur Vorsicht vor zu weit gehenden Verallgemeinerungen mahnt, so können dennoch einige Gemeinsamkeiten identifiziert werden: Kennzeichen des typischen Nachkriegsstaates sind geringe Partizipation, wenig oder kein politischer Wettbewerb, schwach institutionalisierte Rechtsstaatlichkeit, hohe Abhängigkeit von externen Akteuren sowie allgemein ein mittleres bis niedriges Demokratieniveau. Nachkriegsstaaten, die sich in der Phase der Transition befinden, errichten eine Fassade aus demokratischen Strukturen, hinter denen jedoch kaum demokratische Substanz steckt. Die nachfolgende Tabelle klassifiziert die Fallstudien nach verschiedenen Indikatoren für demokratische und wirtschaftliche Performanz (siehe Tabelle 1). Betrachtet man speziell die drei südosteuropäischen Länder, stellt man fest, dass Mazedonien, Bosnien und Herzegowina sowie das Kosovo fünf Jahre nach dem Beginn der *Peacebuilding*-Mission relativ stabil sind, aber nur Mazedonien einen sehr hohen Polity-IV-Wert aufweist; alle drei Staaten werden von *Freedom House* als „teilweise frei“ bezeichnet.

13 Die Zahl der Konfliktfälle N verringert sich, da für die jüngeren Fälle noch keine Daten für fünf oder zehn Jahre nach dem Krieg vorliegen.

Tabelle 1: Klassifizierung der Fallstudien

	Namibia	Mazedonien	Timor-Leste	Mosambik	Bosnien und Herzegowina	Afghanistan	Kosovo	Tadschikistan	Ruanda
Zeitraum – fünf Jahre nach Beginn der Intervention	1989-1993	2001-2005	1999-2003	1992-1996	1996-2000	2002-2006	1999-2003	1997-2001 ¹	1993-1997
Freedom-in-the-World-Wert ²	2.5	3	3	3.5	4.5	5	5	6	6.5
Polity-IV-Wert ³	6	9	6	6	-66 (Unterbrechung)	-66 (Unterbrechung)	k.A.	-1	-6
Stabilität ⁴	1	2	3	2	2	5	3	2	4
Reales BIP <i>per capita</i> im Jahr des Beginns der Intervention ⁵	2,595	1,941	404	226	1,039	234	743	195	442
Friedenstruppen, Höchststärke ⁶	4,439	3,500	6,281	6,625	54,000	33,250	40,000	25,636 ⁷	5,200
Friedenstruppen, Soldaten per 1000 Einwohner	3.0	1.7	7.2	0.5	15.5	2.7	21.1	4.0	0.9
Eingriffstiefe der Intervention ⁸	niedrig	niedrig	hoch	niedrig	hoch	hoch	hoch	niedrig	niedrig
Hilfe pro Kopf ⁹	143	122	168	77	312	76	271	4 ¹⁰	86
Demokratiehilfe ⁸	k.A.	44	66	k.A.	7	k.A.	52	1	3
	Demokratisch				Hybrid			Autokratisch	

- 1 Die VN-Mission in Tadschikistan (UNMOT) startete im Dezember 1994; im Land befanden sich bereits umfangreiche *Peacekeeping*-Truppen der GUS. Mit ernsthaften Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung begann man jedoch erst nach der Unterzeichnung eines Friedensabkommens im Juni 1997.
- 2 Freedom-in-the-World-Werte, gemessen im fünften Jahr nach dem Beginn der Intervention, unter: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=25&year=2008>.
- 3 Polity IV Annual Time-Series 1800-2007, gemessen im fünften Jahr nach Beginn der Intervention; Integrated Network for Societal Conflict Research, unter: <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>.
- 4 Die Skala reicht von 1 (stabil) bis 5 (Wiederaufflammen des Krieges); Kombination der Werte aus den Fallstudien, den Konfliktintensitätswerten von UCDDP und COSIMO sowie des PTS, gemessen im fünften Jahr nach Beginn der Intervention.
- 5 Angaben der UN Statistics Division, National Accounts Main Aggregates Database; die dort in Tagespreisen in US-Dollar gemachten Angaben wurden von den Autoren in konstante US-Dollar 2006 umgerechnet, um den Vergleich mit den Angaben für Hilfsgelder zu ermöglichen.
- 6 Angaben der Autoren der Fallstudien.
- 7 GUS-*Peacekeeping*-Truppen und UNMOT: nur Beobachter.
- 8 Angaben aus den Fallstudien. Die Eingriffstiefe ist eine zusammengesetzte Variable. Sie beruht auf den formellen und informellen Befugnissen, die die externen Akteure in Ausübung ihres Mandats innehaben, und hängt z.B. davon ab, ob sie über einen bestimmten Zeitraum einige oder die meisten der Gesetzgebungsbefugnisse ausübten, entscheidend an der Ausarbeitung der neuen Verfassung und der Gesetze beteiligt waren, mit einigen oder den meisten der Exekutivbefugnisse ausgestattet waren, entscheidend an der Gestaltung der Wirtschaftspolitik mitwirkten oder Exekutivkompetenzen im Polizeibereich hatten.
- 9 Angaben der Autoren der Fallstudien; Durchschnittswerte der ersten fünf Jahre nach dem Krieg; Angaben pro Kopf in konstanten US-Dollar 2006.
- 10 Die Angaben für Tadschikistan beziehen sich nur auf die neun wichtigsten Geber.

Wie aber sind die bescheidenen Ergebnisse der Demokratisierung in Nachkriegssituationen zu erklären? Externe Akteure verfügen für ihr Engagement über beträchtliche Ressourcen. Sie entsenden Truppen, die Stabilität gewährleisten sollen, und ziviles Personal, das beim Wiederaufbau und beim Institutionenaufbau helfen soll, und sie bringen finanzielle Mittel für Nothilfe-, Entwicklungs- und insbesondere auch für Demokratisierungsmaßnahmen ins Land. Nachbarstaaten können ebenfalls auf vielfache Weise Einfluss ausüben, z.B. dadurch, dass sie die regionale Integration in Aussicht stellen.

Im Folgenden werden alle drei Strategien einzeln und im Detail untersucht; es wird auch versucht zu erklären, warum es mit ihrer Hilfe nicht gelungen ist, die gewünschten Ergebnisse zu erzielen. Im letzten Abschnitt gehen wir darauf ein, warum die lokale Nachfrage nach Demokratie die Demokratisierung nach einem Konflikt stärker fördert als jegliche externen Bemühungen.

Die Wirkung von Peacebuilding

Unsere Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass *Peacebuilding*-Missionen im Allgemeinen nicht den gesellschaftlichen Wandel bewirken, der notwendig wäre, um aus einem Staat nach einem Konflikt eine vorbildliche Demokratie zu machen. Während Friedensmissionen im Verlaufe der letzten 20 Jahre nicht nur immer größer und teurer geworden sind, sondern auch immer länger dauern, scheint sich die Annahme, dass „mehr“ immer auch „besser“ bedeutet, jedoch nicht zu bestätigen.¹⁴ Zwar können robuste, gut ausgestattete und militärisch unterstützte intrusive Friedensmissionen Sicherheit gewährleisten und das Wiederaufflammen des Krieges erfolgreich verhindern; die neun Fallstudien zeigen aber auch, dass größere Missionen nicht zu mehr Demokratie führen, sondern oftmals hybride Regime hervorbringen.

Tabelle 2: Ergebnisse und Grad der externen Unterstützung

	Stabil und demokratisch (Polity-IV-Wert 6 oder höher)	Stabil und undemokratisch	Instabil und undemokratisch
Hohe externe Unterstützung	Timor-Leste	Bosnien und Herzegowina Kosovo	Afghanistan
Niedrige externe Unterstützung	Namibia Mazedonien Mosambik	Tadschikistan Ruanda	

14 Vgl. Nora Roehner, *Mission Intrusiveness and Democratic Outcomes*, APSA 2009 Toronto Meeting Paper, Toronto 2009, unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1451595.

In drei der vier demokratischsten Nachkriegsgesellschaften – Namibia, Mazedonien und Mosambik – waren weniger intrusive, eher unterstützende Missionen zur Stärkung lokaler Kapazitäten im Einsatz (die Mission in Timor-Leste war wesentlich intrusiver, siehe Tabelle 2). Die Fallstudien zeigen, dass gezielte, maßgeschneiderte Unterstützung durch eine moderate *Peacebuilding*-Mission gerade so viel Hilfe leistet, wie nötig ist, um den Friedensprozess in Gang zu erhalten. Dies scheint wiederum weitgehend unabhängig von den Strategien der *Peacebuilder* zu sein, sondern eher auf internen Faktoren zu beruhen. Die *Peacebuilder* in Mazedonien z.B. besaßen zu keiner Zeit Exekutivbefugnisse. Die Militär- und später die Polizeimission hatten die Aufgabe, die mazedonischen staatlichen Institutionen zu beobachten und zu beraten, die innere Souveränität war zu keiner Zeit ausgesetzt. Dennoch gab es mit dem Ohrider Rahmenabkommen und im Zuge des EU-Beitrittsprozesses strenge Vorgaben für die Reform der mazedonischen staatlichen Institutionen. NATO, OSZE und EU unterstützten und überwachten die Implementierung des Ohrider Rahmenabkommen. Durch dessen faktische Verknüpfung mit den Kopenhagen-Kriterien, deren Erfüllung die Voraussetzung für den Beitritt zur EU ist, waren die Anreize zur Umsetzung des Abkommens hoch. Allerdings gab es in Mazedonien auch vor dem Konflikt bereits demokratische Strukturen, die durch das Ohrider Rahmenabkommen lediglich integrativer gemacht wurden.

Sehr umfangreiche und intrusive Missionen waren in Bosnien und Herzegowina sowie im Kosovo im Einsatz. In Bosnien und Herzegowina war (und ist) das Büro des Hohen Repräsentanten (OHR) sowohl mit exekutiven als auch mit legislativen Befugnissen ausgestattet. Die Mission wurde von 54.000 Soldaten unterstützt, die Kosten für die Mission beliefen sich bis 2000 auf rund 22 Milliarden US-Dollar.¹⁵ Im Kosovo übernahm die Übergangsverwaltung der Vereinten Nationen (UNMIK) das komplette Spektrum staatlicher Funktionen. UNMIK wurde von 50.000 Soldaten unterstützt, und aus Mitteln der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) wurden Gelder in Höhe von rund drei Milliarden US-Dollar bereitgestellt.¹⁶ Die Leistungsbilanz dieser höchst intrusiven und sehr kostenintensiven Missionen ist gemischt. Mit Ausnahme Afghanistans konnten alle großen Missionen in unseren Fallbeispielen die großflächige Gewaltanwendung beenden, auch wenn kleinere gewaltsame Zwischenfälle im Kosovo die *Peacebuilder* dazu veranlassten, ihre Agenda zu korrigieren. Doch trotz der Erfolge bei der Gewährleistung von Sicherheit ist aus keinem der betroffenen Staaten eine aus eigener Kraft tragfähige liberale Demokratie geworden. Das massive und jahrelange internatio-

15 Vgl. Kristie Evenson, Bosnia and Herzegovina: Statebuilding and Democratization in the Time of Ethnic-Politics and International Oversight, in: Taiwan Journal of Democracy 1/2009, S. 127-162, unter: [http://www.tfd.org.tw/docs/dj0501/093-126-Kristie D. Evenson.pdf](http://www.tfd.org.tw/docs/dj0501/093-126-Kristie_D.Evenson.pdf).

16 Vgl. Jens Narten, Assessing Kosovo's Postwar Democratization: Between External Imposition and Self-Government, in: Taiwan Journal of Democracy 1/2009, S. 127-162, unter: <http://www.tfd.org.tw/docs/dj0501/127-162-Jens Narten.pdf>.

nale Engagement mag sowohl im Kosovo als auch in Bosnien und Herzegowina zwar den gewaltsamen Konflikt beendet und die Stabilität wiederhergestellt haben, die Regime scheinen jedoch in ihrem hybriden Zustand zu verharren, da die internationale Gemeinschaft die administrative Kontrolle übernommen hat und damit nur wenig Raum für die weitere Demokratisierung lässt. Hinzu kommt, dass eine „ethnisierte“ Politik Fortschritten ebenso im Wege steht wie Korruption, eine schwache Legislative und organisierte Kriminalität.

Die Fallstudien zeigen auch, dass *Peacebuilder* selten bereit sind, die ihnen zur Verfügung stehenden beträchtlichen Druckmittel auch tatsächlich einzusetzen, da sie stets zwischen Stabilität und Demokratie abwägen müssen. So sind *Peacebuilder*, was ihre hehren Ziele angeht, oftmals kompromissbereit und geben sich häufig mit einem Ergebnis zufrieden, das den Status quo der unmittelbaren Nachkriegszeit weitgehend intakt und damit nichtdemokratische Modi der Regierungsführung fortbestehen lässt.¹⁷ Dies ist darauf zurückzuführen, dass *Peacebuilder* zum einen für ein sicheres und stabiles Umfeld sorgen müssen und zum anderen in hohem Maße von lokalen Akteuren abhängig sind, deren Kooperation wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass die verschiedenen Projekte der *Peacebuilding*-Mission zügig und reibungslos implementiert werden können. Das erklärt auch, warum *Peacebuilder*, die ihre Mission mit der hehren Vision einer liberalen, multiethnischen und demokratischen Gesellschaft antreten, unter Umständen schon nach kurzer Zeit zu Kompromissen bereit sind und sich mit weit weniger ehrgeizigen Zielen zufrieden geben. In Bosnien und Herzegowina und im Kosovo erwies sich das Ziel der *Peacebuilder*, ein demokratisches und multiethnisches Gemeinwesen aufzubauen, schon bald als unerreichbar. Auch der gewaltige Ressourceneinsatz konnte das Haupthindernis für einen demokratischen Frieden nicht aus dem Weg räumen: ethnische Politik. Die ethnischen Parteien in Bosnien und Herzegowina behandelten ihre Gebiete nach wie vor wie Fürstentümer und waren nicht bereit, Machtbefugnisse an die Zentralregierung abzugeben. Im Kosovo brachten die Ausschreitungen im März 2004 die internationale Gemeinschaft dazu, der Provinz letztendlich die Unabhängigkeit zu gewähren und dabei ihren Ansatz „Standards vor Status“ aufzugeben, der besagte, dass größere Autonomie nur durch Fortschritte im Bereich verantwortungsbewusster Regierungsführung zu erlangen sei. In beiden Fällen haben die *Peacebuilder* damit praktisch die ethnische Separation unterstützt.

Die Fallstudien deuten darauf hin, dass es *Peacebuilding*-Missionen offenbar selbst mit großen und intrusiven Friedensmissionen nicht gelingt, Regime zu Fortschritten in Richtung auf ein moderates oder hohes Demokratieniveau zu bewegen. Verantwortlich hierfür sind offenbar zum einen die externe Vormundschaft und zum anderen die nur begrenzte Bereitschaft der Intervenierenden, ihre Druckmittel effektiv einzusetzen, wenn sie auf einheimischen

17 Vgl. Michael Barnett/Christoph Zürcher, The peacebuilders contract. How external state-building reinforces weak statehood, in: Paris/Sisk, a.a.O. (Anm. 10), S. 23-52.

Widerstand stoßen; zumindest in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo war das sicherlich der Fall. Mazedonien hingegen ist ein gutes Beispiel dafür, wie eine moderate und gezielte Friedensmission einen bereits laufenden Friedensprozess zusätzlich unterstützt hat.

Demokratisierungshilfe

Ähnlich wie Friedensmissionen scheinen auch Hilfgelder aus dem Ausland keinen allzu großen Einfluss auf den Demokratisierungsprozess zu haben. Zwar sind sie offenbar wichtig für den Aufbau staatlicher Kapazitäten, eine unmittelbare Wirkung auf den Demokratisierungsprozess ist jedoch in allen neun Fallstudien nicht nachweisbar; auch Bosnien und Herzegowina, das Kosovo und Mazedonien bilden hier keine Ausnahme. Hinzu kommt, dass das Instrument der demokratischen Konditionalität nur selten Anwendung findet, obwohl viele Länder extrem von auswärtiger Hilfe abhängig sind. In den meisten der neun in dem Projekt untersuchten Fallbeispiele machten ausländische Hilfgelder zumindest in den ersten Jahren nach dem Konflikt rund 30 Prozent oder mehr des Bruttonationaleinkommens (BNE) aus.¹⁸ In den meisten Fällen wurde das von den Gebern jedoch nicht dazu genutzt, die Hilfe an die Durchführung demokratischer Reformen zu binden.

Die Schaubilder 2 und 3 geben einen Überblick über die durchschnittlich in den ersten fünf Jahren nach dem Ende eines Konflikts geleistete Hilfe.¹⁹

18 Vgl. Rachel Hayman/Carrie Manning, *Fostering Stability or Democracy? Aid for democracy promotion in post-conflict countries*. Paper prepared for the American Political Studies Association Annual Meeting, Toronto, 2009, unter: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1451594. Die Zahlenangaben basieren auf den *World Development Indicators* (WDI) der Weltbank.

19 Die VN-Mission in Tadschikistan (UNMOT) startete im Dezember 1994, eine substantielle Friedensaufbauarbeit begann jedoch erst nach der Unterzeichnung eines Friedensabkommens im Juni 1997. Für UNMOT wurde daher 1997 als Beginn der Unterstützung gewählt. Alle Angaben erfolgen in konstanten US-Dollar von 2007. Schaubild 2 beruht auf von den Autoren der Fallstudien gesammelten Daten. Die Angaben für Mosambik beziehen sich hier nur auf die Jahre 1992-1994, diejenigen zur Demokratisierungshilfe für Ruanda auf die Jahre 1995-1997. Die Zahlen für Tadschikistan geben nur die Zahlungen der neun wichtigsten Geber wieder. Die Angaben für Timor-Leste beziehen sich auf die Jahre 2000-2003, wobei die Angaben für 2000-2002 nur Zahlungen enthalten, die über die VN-Verwaltung geflossen sind. Die Zahlen in Schaubild 3 sind der *Aid-Activity*-Datenbank des Entwicklungshilfeausschusses der OECD (OECD-DAC) entnommen, einsehbar unter: http://www.oecd.org/document/0/0,2340,en_2649_34447_37679488_1_1_1_1,00.html. Für die Zeit vor 1995 sind keine DAC-Daten erhältlich. Die Zahlen für Mosambik beziehen sich daher nur auf die Jahre 1995 und 1996, diejenigen für Ruanda auf die Jahre 1995-1997. Die Angaben zu den Pro-Kopf-Leistungen für beide Länder beruhen auf den Daten des Referats Bevölkerung der VN-Abteilung Wirtschaft und Soziales, vgl. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects: The 2008 Revision*, unter: <http://esa.un.org/unpp>. „Demokratisierungshilfe“ umfasst die folgenden Unterkategorien: 1. Wahlen und politischer Prozess, 2. Rechtsstaatlichkeit, Verantwortlichkeit, Antikorruptionsmaßnahmen, Menschen- und Minderheitenrechte, 3. Institutionelle Infrastruktur, 4. Zivilgesellschaft, Medien, Bürgeraufklärung, *Empowerment* und 5. Zivil-militärische Beziehungen, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (DDR), Sicherheitssektorreform. „Andere Kategorien“ umfasst jegliche Hilfe, die in dem Projekt nicht als Nothilfe oder Demokratiehilfe klassifiziert wurde.

Schaubild 2: Durchschnittliche Pro-Kopf-Hilfe in den ersten fünf Jahren nach dem Konflikt, Projektdaten

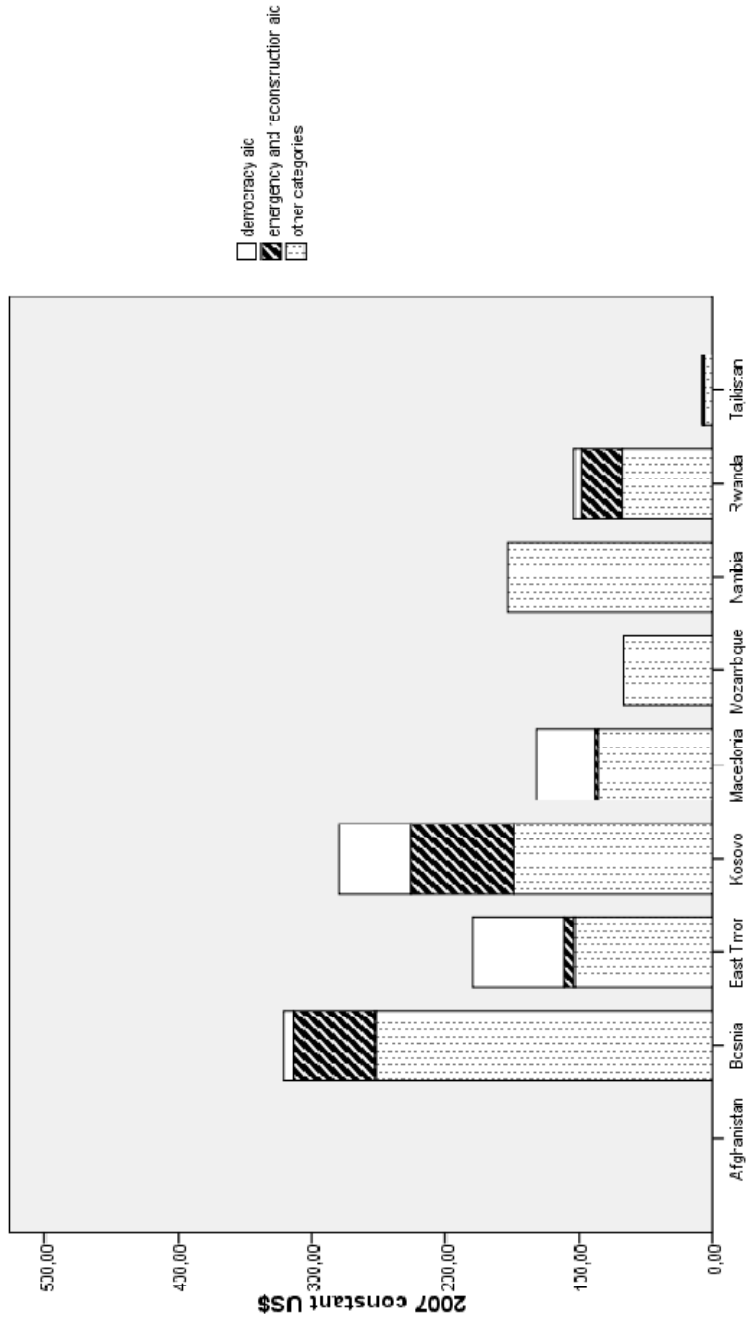
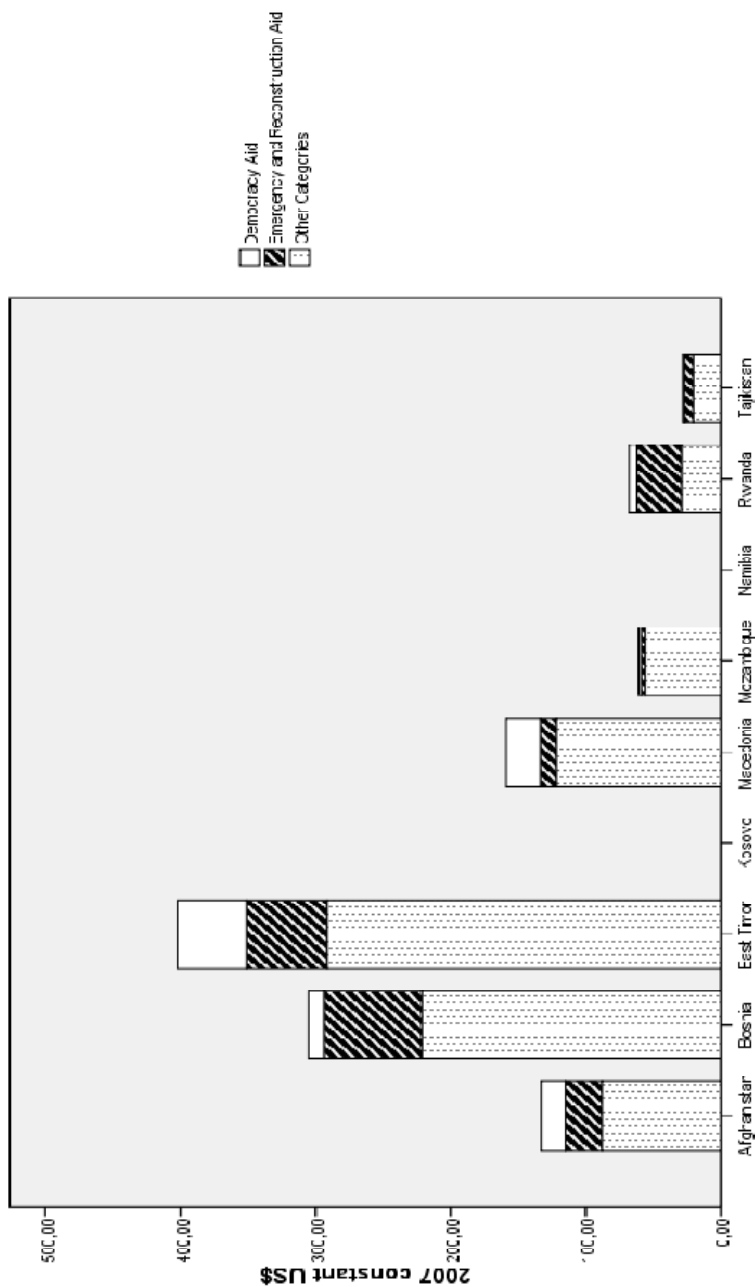


Schaubild 3: Durchschnittliche Pro-Kopf-Hilfe in den ersten fünf Jahren nach dem Konflikt, OECD-DAC-Daten



Von allen neun Fällen war die Gesamthöhe der Hilfszahlungen in Bosnien und Herzegowina, Timor-Leste²⁰ und im Kosovo am höchsten. Die für Demokratisierung vorgesehenen Beträge waren dabei üblicherweise eher gering, auch wenn der Anteil der Demokratisierungshilfe im Laufe der Zeit gestiegen ist – ein Trend, der möglicherweise eher auf eine Modeerscheinung in der Entwicklungshilfe-*Community* zurückzuführen ist als auf erwiesene Wirksamkeit.

Fünfzehn Jahre nach der Intervention ist Bosnien und Herzegowina trotz der Aufwendung gewaltiger Summen ein hybrides Regime. Der größte Teil der Gelder floss zunächst in den Wiederaufbau, humanitäre Hilfe und die Wiederbelebung der Wirtschaft. Erst später wurde der Schwerpunkt auf den Institutionenaufbau und von dort weiter auf Demokratisierungshilfe verlegt. Der Pro-Kopf-Umfang der Demokratisierungshilfe war bis einschließlich 2002 eher gering (in den meisten Jahren betrug er zwischen sieben und 14 US-Dollar). Während die Hilfsleistungen insgesamt zurückgingen, nahm die Demokratisierungshilfe nach 2002 auf 22 US-Dollar pro Kopf im Jahr 2003, 36 US-Dollar im Jahr 2004 und 28 US-Dollar im Jahr 2005 drastisch zu.²¹ Bosnien und Herzegowina ist der einzige Fall, in dem die Konditionierung der Hilfe ein wichtiger Teil der Strategie der internationalen Gemeinschaft war. Während für einige der Hilfsprogramme die Einhaltung der Friedensvereinbarungen von Dayton zur Voraussetzung gemacht wurde, machten die USA bemerkenswerterweise alle Entscheidungen der internationalen Finanzinstitutionen (IFI) von der Zusammenarbeit bei der Verfolgung von Kriegsverbrechen abhängig. Insgesamt war Konditionalität eher als Zwangsinstrument erfolgreich, ohne wirklich Anreize zu schaffen.

Im Kosovo waren die Hilfsleistungen pro Kopf in den ersten fünf Jahren beinahe ebenso hoch wie in Bosnien und Herzegowina (durchschnittlich 280 US-Dollar pro Kopf gegenüber 321 US-Dollar in Bosnien und Herzegowina). Als der Umfang der Nothilfe und der humanitären Hilfe – und damit der Hilfe insgesamt – von 2002 an abnahm, begann die Demokratisierungshilfe im Rahmen der Gesamthilfe eine größere Rolle zu spielen. Zwar sank auch der Umfang der Demokratisierungshilfe insgesamt ab 2002, sie konnte ihren Anteil an der Gesamthilfe jedoch von unter 20 Prozent bis 2002 allmählich auf 42 Prozent im Jahr 2005 steigern. Konditionalität kam im Kosovo nur sehr allgemein in Form der „Standards-vor-Status“-Strategie zur Anwendung, zu der eine lange Liste von Kriterien gehörte, die erfüllt sein mussten, bevor über den endgültigen Status des Kosovo entschieden werden sollte. Die Strategie war 2002 eingeführt, nach den Ausschreitungen im Jahr 2004 aber wie-

20 Die im Rahmen des Projekts zu Timor-Leste gesammelten Daten enthalten nur die 2000-2002 über die VN-Verwaltung gelaufenen Zahlungen. Der Gesamtbetrag liegt daher wahrscheinlich etwas höher.

21 Dieser und die folgenden Absätze beziehen sich auf die im Rahmen des Projekts gesammelten Daten.

der aufgegeben worden, nachdem sie sowohl in den Eliten als auch in der Öffentlichkeit wachsenden Widerstand hervorgerufen hatte.²²

Der Gesamtumfang der Hilfsleistungen in Mazedonien war mit durchschnittlich 132 US-Dollar pro Kopf in den ersten fünf Jahren eher gering. Mit durchschnittlich 36 Prozent hatte die Demokratisierungshilfe allerdings einen hohen Anteil an der Gesamthilfe, was gleichzeitig aber auch den relativ geringen Umfang der Not- und Wiederaufbauhilfe nach einem glücklicherweise nur sehr kurzen und weitgehend unblutigen Konflikt widerspiegelt. Seit der Unterzeichnung des Ohrider Rahmenabkommens konzentrierte sich die externe Hilfe in erster Linie auf die Stärkung staatlicher Institutionen, wobei die EU-Mittel zur Beitrittsvorbereitung zu den wichtigsten Finanzierungsquellen wurden. Die in Mazedonien hauptsächlich angewandte EU-Konditionalität umfasste auch die Implementierung von Teilen des Ohrider Rahmenabkommens.²³

Zusammenfassend lautet unser Befund, dass Hilfsleistungen beim Wiederaufbau staatlicher Institutionen eine wichtige Rolle spielen, auf Demokratieprozesse jedoch nur geringe Wirkung ausüben. Auch scheinen *Peacebuilder* die Abhängigkeit von externer Hilfe nur widerstrebend als Druckmittel zur Durchführung von Reformen zu nutzen.

*Nachbarschaftseffekte*²⁴

Die neun Fallstudien geben keine eindeutige Antwort auf die Frage, wie Nachbarschaftsfaktoren Frieden oder Demokratie beeinflussen. Regionale Einflüsse sind in vielen Fällen, insbesondere in Bosnien und Herzegowina, in Mazedonien und im Kosovo, von Bedeutung. Die den Zerfall Jugoslawiens begleitenden Konflikte in Südosteuropa hingen alle eng miteinander zusammen und müssen daher im regionalen Kontext betrachtet werden. Die Nachbarstaaten spielten auch nach dem Ende der Konflikte noch eine wichtige Rolle. Anders als in den übrigen untersuchten Fällen waren regionale Integrationsprozesse, hier in Form der EU-Integration, in den drei Balkanstaaten durchaus von Bedeutung. Im Zuge des 1999 speziell für die Länder des westlichen Balkans eingeleiteten Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses wurde die EU allmählich zur federführenden Organisation, wobei die mit der Qualifizierung für den EU-Beitritt verknüpfte Konditionalität die Erzwin-

22 Vgl. Narten, a.a.O. (Anm. 16), S. 144.

23 Vgl. Tome Sandevski, External Democracy Promotion in Post-Conflict Zones: Evidence from Case Studies: Macedonia, 2008; unter: http://aix1.uottawa.ca/~czurcher/czurcher/Transitions_files/Final%20Report%20Macedonia.pdf.

24 Dieser Abschnitt beruht in weiten Teilen auf der Analyse von Kristie Evenson, External Democracy Promotion in Post-Conflict Zones: Bosnia, 2010; unter: http://aix1.uottawa.ca/~czurcher/czurcher/Transitions_files/Final%20Report%20Bosnia.pdf. Die Studie wurde im Rahmen des Forschungsprojekts der FU Berlin durchgeführt und untersucht die Auswirkungen von Nachbarschaftsfaktoren auf die Interaktion zwischen *Peacebuildern* und lokalen Eliten in den neun Fallbeispielen.

gung von Reformen allmählich ablöste (oder zumindest ablösen sollte). In Mazedonien erleichterte die Beitrittsperspektive die Reformen erheblich, im Kosovo und in Bosnien und Herzegowina ergibt sich ein gemischteres Bild. Mazedonien ist das deutlichste Beispiel dafür, wie sich die Aussicht auf Mitgliedschaft in der EU positiv auf den Demokratisierungsprozess auswirken kann. Die EU-Integration wurde sowohl von den Eliten als auch von der Öffentlichkeit aufgrund der von ihr zu erwartenden wirtschaftlichen Möglichkeiten und der Sicherheitsgarantien als äußerst vorteilhaft angesehen. Mazedonien leitete einen Dezentralisierungsprozess ein und führte Reformen im öffentlichen Sektor durch. Beides zielte darauf ab, die Leistungsfähigkeit und die demokratische Qualität der staatlichen Institutionen zu erhöhen, und kam als Schritt zur Erfüllung der Kopenhagen-Kriterien in den Genuss internationaler Hilfe. Ende 2005 gewährte die EU Mazedonien den Status eines Beitrittskandidaten.²⁵ In Bosnien und Herzegowina und im Kosovo wurden Standards und Ansätze, die zunächst der Friedenskonsolidierung und Stabilisierung dienten, erst später in die EU-Strategie aufgenommen, als es nicht mehr in erster Linie um die Nachkriegsstabilisierung ging, sondern allmählich die europäische Integration in den Mittelpunkt rückte. Das Thema EU-Integration dominiert seitdem die politische Diskussion und hat wohl auch die Präferenzen der lokalen Eliten bis zu einem gewissen Grad beeinflusst. Dennoch waren die Auswirkungen der EU-Konditionalität weniger klar erkennbar als in Mazedonien. In Bosnien verliefen seit 2002 zwei Prozesse parallel: Zum einen übernahm die EU allmählich die Federführung bei der Friedenskonsolidierung (die noch immer nicht abgeschlossen ist),²⁶ zum anderen begann man die EU-Integration als Instrument zur Überwindung der in Dayton geschaffenen überkomplexen politischen Struktur zu nutzen. Dieses Vorgehen brachte zwar einige formale Ergebnisse hervor, so wurde 2008 beispielsweise ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen unterzeichnet. Dennoch scheint es keinerlei substanzielle Fortschritte zu geben.²⁷ Im Kosovo waren sowohl die EU-Beitrittsperspektive als auch die Aussicht auf eine Zusammenarbeit mit der NATO für die lokalen Eliten ein wichtiger Anreiz zur Demokratisierung. Allerdings zeigte die Strategie der EU, demokratische Stan-

25 Vgl. Sandevski, a.a.O. (Anm. 23), S. 2-3.

26 Der Hohe Repräsentant übernahm 2002 in Personalunion auch die Aufgaben des EU-Sonderbeauftragten (EUSR). 2003 löste eine EU-Polizeimission die internationale Polizeimission der VN ab; im Dezember 2004 übernahm die EU auch militärische Aufgaben von der NATO. Die endgültige Verschmelzung des OHR mit dem EUSR ist immer noch Gegenstand heftiger Debatten und politischer Auseinandersetzungen. Vgl. ICG, Bosnia's Dual Crisis, Sarajewo 2009, unter: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/bosnia-herzegovina/b057-bosnias-dual-crisis.aspx>; ICG, Bosnia's Incomplete Transition: Between Dayton and Europe, Sarajewo 2009, unter: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/balkans/bosnia-herzegovina/198-bosnias-incomplete-transition-between-dayton-and-europe.aspx>; Stefano Recchia, Beyond international trusteeship: EU peacebuilding in Bosnia and Herzegovina, Paris 2007.

27 Vgl. ICG, Bosnia's Incomplete Transition, a.a.O. (Anm. 26); Vedran Džihic, Dilemmata im Prozess der „Europäisierung“ Bosniens, Genf/Sarajewo/Wien 2007; unter: http://www.ceis-eu.org/publications/working_papers/2007/ceis_wps_no1.pdf.

dards zur Vorbedingung für eine zukünftige EU-Integration des Kosovo und eventuell Serbiens zu machen, nur im Falle der Kosovo-Albaner Wirkung. Die Aussicht auf die Mitgliedschaft in der EU konnte die ethnische Segregation im Nachkriegs-Kosovo nicht überwinden.

Lokale Nachfrage nach Demokratie und die Kosten der Anpassung

Für den Ausgang von Demokratisierungsprozessen ist die lokale Nachfrage nach Demokratie sowohl seitens der einheimischen Eliten als auch seitens der Bevölkerung wichtiger als jeder externe Faktor. Früher gingen Wissenschaftler wie Praktiker im Großen und Ganzen davon aus, dass fehlende lokale Voraussetzungen z.B. infolge wirtschaftlicher und sozialer Probleme die Entstehung von Demokratie erschweren. Fehlende Voraussetzungen vor Ort sind jedoch nicht unbedingt die einzige Erklärung für Misserfolge bei der Demokratisierung. Unsere Analyse hat ergeben, dass der entscheidende Faktor hierfür eher der politische Wille (oder die Motivation) ist als die Bedingungen (oder die Strukturen). Die Chancen für eine Demokratisierung stehen dort besser, wo es in den Eliten wie in der Bevölkerung eine echte Nachfrage nach Demokratie gibt, und wenn die Anpassungskosten für das Regime niedrig sind. Die dieser Hypothese zugrunde liegende Annahme lautet, dass lokale Eliten in Nachkriegsgesellschaften unter Umständen aus mehreren Gründen gar keine Demokratie anstreben und für die Anpassung an das neue System daher auf sie erhebliche Kosten zukämen: Die Einführung demokratischer Regeln gefährdet zum einen die Machtstellung der militärisch stärksten Gruppe, da sie an den Wahlurnen verlieren könnte, was sie im Krieg gewonnen hat. Zum anderen bringt ein liberaler Frieden Normen und Vorgaben für eine verantwortungsbewusste Regierungsführung mit sich, die die Möglichkeiten, willkürlich zu regieren, Zwang auszuüben und sich zu bereichern, einschränken und die Kriegsgewinne in Gefahr bringen. Und schließlich gefährden demokratische Verfahren und *Good Governance* die eigentliche Grundlage der Autorität der meisten Regime in Nachkriegsstaaten: die Patronagenetzwerke. Die Ergebnisse der Fallstudien deuten darauf hin, dass es zwei Situationen gibt, in denen die Nachfrage nach Demokratie ungewöhnlich hoch und die Anpassungskosten ungewöhnlich niedrig sind. Die erste entsteht im Falle eines Unabhängigkeitskrieges, in dem Unabhängigkeit mit Demokratie verknüpft wird und sowohl die Eliten als auch die Bevölkerung daher bereit sind, die mit der Demokratie verbundenen Anpassungskosten zu tragen. Der Kampf um Unabhängigkeit führt in der Regel zu hoher Kohärenz innerhalb der Eliten und zu erheblicher Unterstützung für die Führung seitens der Bevölkerung. Kohärenz innerhalb der Eliten und deren Unterstützung durch die Bevölkerung sind wiederum die Voraussetzung für Staatsbildungsprozesse und erhöhen die Chancen für eine erfolgreiche Demokratisierung. Die Unterstützung der Eliten durch weite Teile der Bevölkerung reduziert wiederum

die Kosten der demokratischen Transition, da die Eliten damit rechnen können, aus Wahlen als sichere Sieger hervorzugehen. Die Kosten für eine Anpassung an die Demokratie sind zweitens dann niedrig, wenn Demokratie einen Ausweg aus einer zerstörerischen Pattsituation bietet. Sind die Kriegsparteien davon überzeugt, dass keine von ihnen den Krieg auf dem Schlachtfeld für sich entscheiden kann, sind sie möglicherweise geneigt die Kosten, die mit der Übernahme demokratischer Spielregeln verbunden sind, zu akzeptieren. Im Gegensatz dazu sind die Anpassungskosten hoch und die Nachfrage nach Demokratie niedrig, wenn frühere Demokratieerfahrungen wenig erfolgreich waren, die Gesellschaft tief in verschiedene Gruppen gespalten ist und Demokratie weder die drängendsten Bedürfnisse der Eliten noch diejenigen der Bevölkerung zu befriedigen verspricht, sondern vielmehr das Überleben eines Regimes, dessen Herrschaft auf Patronagenetzwerke angewiesen ist, gefährdet.

Die „Demokratiesieger“ unserer Untersuchung, Namibia, Timor-Leste, Mosambik und Mazedonien, zeichnen sich sowohl durch eine hohe Nachfrage nach Demokratie seitens der Eliten und der Bevölkerung als auch durch niedrige Anpassungskosten aus, wohingegen in Afghanistan, Tadschikistan, Ruanda oder auch in Bosnien und Herzegowina weder auf Seiten der Eliten noch auf Seiten der Bevölkerung eine Nachfrage nach Demokratie herrschte. Lediglich das hybride Regime im Kosovo, wo eine starke lokale Nachfrage nach Demokratie mit dem Wunsch nach Unabhängigkeit gekoppelt war, weicht von diesem Muster ab.

Im Kosovo leitete sich die Nachfrage nach Demokratie aus der Forderung nach Unabhängigkeit ab. Mit dem letztendlichen Ziel der Unabhängigkeit vor Augen drängten die Kosovo-albanischen nationalen Eliten einhellig und energisch darauf, die Übergabe von Befugnissen der UNMIK-Verwaltung an lokale Institutionen zu beschleunigen. Die internationalen Akteure versuchten anfangs noch Forderungen nach Unabhängigkeit durch eine Strategie maximaler Eingriffstiefe abzuwehren, waren später jedoch gezwungen, den Forderungen der zunehmend frustrierten Kosovo-Albaner nachzugeben, um die Stabilität und den relativen Frieden im Kosovo nicht zu gefährden. Abgesehen von diesem zeitweilig ausgeübten Druck zeigten die nationalen Eliten der internationalen Präsenz gegenüber im Allgemeinen eine „folgsame“ Haltung und ließen die kollektive Bereitschaft zur Beteiligung am Demokratisierungsprozess als Gegenleistung für die Erlangung der Unabhängigkeit erkennen. Das Streben nach Unabhängigkeit war jedoch ebenso wie die damit verbundene Demokratisierung ein rein Kosovo-albanisches Projekt. Die serbische Minderheit im Kosovo boykottierte sowohl den Unabhängigkeits- als auch den Demokratisierungsprozess, war aber selbst mit massiver Unterstützung Belgrads zu schwach, um erfolgreich als Vetospieler auftreten zu können. Die Kosovo-Serben blieben vom politischen Prozess weitgehend ausgeschlossen, was die Qualität der Demokratie erheblich einschränkt.

Das wichtigste Thema für die Eliten aller Kriegsparteien in Bosnien und Herzegowina war nicht Demokratie, sondern Ethnizität. Daher war auch das auf ethnischen Kriterien beruhende System, das Bestandteil der Friedensvereinbarungen von Dayton war, akzeptabel, da es die Stellung der während des Krieges dominierenden ethnisch geprägten Parteien festigte. Die an die „Demokratie“ gebundene Garantie der Machtteilung reduzierte die Anpassungskosten beträchtlich. Unter den Eliten herrschte somit ein erhebliches Interesse daran, den demokratischen Wettbewerb zu *begrenzen*, was beispielsweise an den enormen Schwierigkeiten deutlich wird, durch eine Reform der auf ethnischen Prinzipien beruhenden Verfassung „über Dayton hinaus zu gehen“. Die Rolle der internationalen Gemeinschaft wirkte einem lokalen Interesse an Demokratie eigentlich in gewisser Weise entgegen. Mit dem OHR als letzter Instanz der Exekutive war es für die einheimischen politischen Akteure oftmals weitaus sinnvoller, unpopuläre Entscheidungen der internationalen Gemeinschaft zu überlassen. Partizipations- und Wettbewerbsmöglichkeiten sind zwar rein technisch gesehen vorhanden, es gibt aber nur wenige Anreize dafür, sie auch zu nutzen. Initiativen zur Nutzung der demokratischen Freiräume wurden durch das auf ethnischen Kriterien beruhende System, das die Stellung der in Kriegszeiten dominierenden Eliten nach dem Krieg weitgehend verstetigte, ebenso wie durch das Recht der „Internationalen“, die Entscheidungen lokaler Politiker zu überstimmen, erheblich geschwächt. Hinzu kommt, dass die Existenz des bosnisch-herzegowinischen Staates als solcher einem Kompromiss und massivem internationalem Druck zu verdanken ist. Die Identifikation mit dem bosnisch-herzegowinischen Staat ist daher insgesamt gering.

Im Falle Mazedoniens schließlich legte das Ohrider Rahmenabkommen, mit dem der bewaffnete Konflikt zwischen den albanischen Rebellen und den mazedonischen Sicherheitskräften beendet wurde, den Grundstein für die Stärkung der Rechte ethnischer Albaner, insbesondere in den Bereichen Sprachenpolitik, Bildung und kommunale Selbstverwaltung. Dies verlangte der mazedonischen Mehrheit einige Zugeständnisse ab. Da aber zahlreiche Bestimmungen des Ohrider Rahmenabkommens ohnehin Voraussetzung für den EU-Beitritt waren und die EU-Mitgliedschaft das strategische Ziel sowohl der Mazedonier als auch der Albaner war, waren die Anpassungskosten für das Regime relativ gering.

Ungeachtet der vielgepriesenen Vorzüge der Demokratie für die Menschen haben unsere Untersuchungen gezeigt, dass demokratische Prozesse in Nachkriegssituationen nur selten mit der Mobilisierung von Massen einhergehen. Das ist vielleicht auch nicht überraschend – die Bevölkerung in vom Krieg zerstörten Ländern ist vorrangig damit beschäftigt, ihr Überleben zu sichern. Politische Partizipation steht auf ihrer Tagesordnung nicht sehr weit oben. Massenmobilisierung ist gelegentlich im Umfeld von „Gründungswahlen“, wie z.B. bei den ersten Präsidentschaftswahlen in Afghanistan, oder im Zusammenhang mit dem Ringen um Unabhängigkeit, wie z.B. im Vorfeld der

Parlamentswahlen im Kosovo 2004 und 2007, anzutreffen. Im Allgemeinen ist die Beteiligung der Öffentlichkeit am politischen Prozess jedoch sehr niedrig. Das ist weniger die Folge bewusster Beschränkungen politischer Räume, als vielmehr darauf zurückzuführen, dass die Bevölkerung andere Prioritäten hat, die zivilgesellschaftliche Basis schwach und die Landbevölkerung weitgehend marginalisiert und von der Politik abgeschnitten ist. Die einzigen Länder, die politische Partizipation aktiv und massiv beschneiden, sind Tadschikistan und Ruanda. Im Gegensatz hierzu sind die mit der demokratischen Transition verbundenen Partizipationsraten in Ländern, in denen es nicht zu gewaltsamen Konflikten gekommen ist, üblicherweise hoch.

Schlussfolgerungen

In den letzten 20 Jahren haben externe Akteure zunehmend in Demokratisierungsprozesse nach Konflikten investiert. Die im vorliegenden Beitrag dargestellten Befunde des Forschungsprojekts der FU Berlin zur Demokratisierung in Nachkriegssituationen führen uns jedoch zu der Schlussfolgerung, dass die von externen Akteuren angewandten Strategien zur Initiierung und Förderung von Demokratie nach einem Bürgerkrieg in der Regel nicht viel bewirken. *Peacebuilding*-Missionen, vor allem solche, die in hohem Maße intrusiv und mit enormen Ressourcen und umfangreichem Personal ausgestattet sind, können zwar ein sicheres Umfeld gewährleisten und den erneuten Ausbruch des Krieges verhindern, sie tragen jedoch nicht zur Demokratisierung bei. Ebenso bringen auch die umfangreichen Hilfgelder, die in Nachkriegsgesellschaften fließen, keine voll entwickelten Demokratien hervor, obwohl sie bis zu einem gewissen Grad durchaus zum (Wieder-)Aufbau staatlicher Institutionen beitragen. Nachbarschaftsfaktoren mögen eine Rolle spielen, aber nur unter ungewöhnlichen Umständen: Ein positiver Effekt, der ausgemacht werden konnte, ist die Erleichterung demokratischer Reformen in Mazedonien und bis zu einem gewissen Grad auch im Kosovo und in Bosnien und Herzegowina durch die in Aussicht gestellte Mitgliedschaft in der EU.

Trotz der externen Unterstützung von Demokratisierungsprozessen waren alle neun untersuchten Fälle von einem in der Regel mittleren bis niedrigen Demokratieniveau, geringer Partizipation, wenig oder keinem politischen Wettbewerb, schwachen rechtsstaatlichen Institutionen und einer insgesamt hohen Abhängigkeit von externen Akteuren gekennzeichnet. Diejenigen Nachkriegsstaaten, die unter externe Vormundschaft gestellt worden waren – wie z.B. das Kosovo und Bosnien und Herzegowina, wo das Hauptproblem der ethnischen Segregation nach wie vor ungelöst ist –, brachten hybride Regime hervor. Angesichts der empirischen Ergebnisse unserer Forschungsarbeit tendieren wir zu der Schlussfolgerung, dass externe Demokratisierungsstrategien nur wenig Wirkung entfalten, wenn es keine Nachfrage nach Demokratie im Innern gibt. Das Bekenntnis zur Demokratie seitens der Bevölkerung und der

lokalen Eliten, die sich demokratischen Regeln und Normen anpassen müssen, scheinen der entscheidende Faktor für eine erfolgreiche Demokratisierung in Nachkriegssituationen zu sein.