

aus fachzeitschriften 10/2006

Internationale Verwaltung von Postkonfliktgesellschaften

Probleme der Legitimität und Effektivität

26. Oktober 2006

Tobias von Gienanth

Vorwort

Die verschiedenen Formen des Engagements der internationalen Gemeinschaft in Postkonfliktgesellschaften unter dem Stichwort „Peacebuilding“ werden in der Fachliteratur schon seit längerem kontrovers diskutiert. Ende der 90er Jahre erfuhr diese Diskussion eine wichtige Spezifizierung: Im Kosovo, in Ost Timor und mit Einschränkungen auch in Bosnien und Herzegowina wurden – auf der Basis von exekutiven Mandaten des UN Sicherheitsrats – *internationale Übergangsverwaltungen* eingerichtet.

Diese Mandate stellen einen tiefen Eingriff in die Souveränitätsrechte der betroffenen Länder dar. Sie sind dementsprechend umstritten und sehen sich unter anderem dem Vorwurf des Neo-Imperialismus oder der Besatzung ausgesetzt. Dennoch rechtfertigen viele Wissenschaftler und Praktiker solche Eingriffe. Sie stützten sich dabei auf ein Argument, das maßgeblich von der *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* in ihrem Bericht *The Responsibility to Protect* (2001) geprägt wurde: Wenn ein Staat die Sicherheit seiner Bevölkerung nicht gewährleisten kann oder will, ist eine Verletzung nationalstaatlicher Souveränität zugunsten einer wirksamen Intervention geboten, aus Mangel an Erfolg versprechenden Alternativen.

Die nachstehende Besprechung von Beiträgen aus internationalen Fachzeitschriften befasst sich mit diesem Thema. Bekannte Mitarbeiter der Vereinten Nationen, wie der frühere Direktor der *Best Practices Unit* im Department of Peacekeeping Operations (DPKO), David Harland und Edward Mortimer, *Director of Communications* im Büro des Generalsekretärs, sowie Autoren wie Richard Caplan von der Universität Oxford und Béatrice Pouligny vom *Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI)* in Paris haben sich in internationalen Fachzeitschriften mit dem Pro und Contra derartiger Übergangsverwaltung auseinandergesetzt.

Trotz wichtiger Unterschiede in ihrer Argumentation sind sich die Autoren im Endergebnis einig, dass die Frage der Legitimität dieser Mandate nicht allein eine ihrer Legalität, sondern mindestens ebenso sehr eine der Effektivität der auf ihrer Basis durchgeführten Interimsverwaltungen ist. Die Schwierigkeiten, in denen sich gegenwärtig die internationale Präsenz vor allem im Kosovo befindet, bestätigen diese Erkenntnis nachdrücklich.

Sie stützen auch eine zweite Aussage der Autoren, dass nämlich die Verwirklichung von *Local Ownership* zentral für diese Effektivität ist. Dieser Erkenntnis steht allerdings die Ratlosigkeit gegenüber, wie *Local Ownership* in der Praxis umzusetzen ist. Die Autoren vertreten zu dieser Frage sehr unterschiedliche Ansätze.

Dr. Winrich Kühne
Direktor
Zentrum für Internationale Friedenseinsätze

Inhalt

Legitimität und Effektivität internationaler Übergangsverwaltungen

Edward *Mortimer*: „International Administration of War-Torn Societies“ und
David *Harland*: „Legitimacy and Effectiveness in International Administration“.....3

Internationale Übergangsverwaltungen und *Local Capacity-building*

Richard *Caplan*: „Partner or Patron? International Civil Administration and
Local Capacity-building“6

Kooperation mit der lokalen Zivilgesellschaft

Béatrice *Pouligny*: „Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities
of International Programmes Aimed at Building ‘New’ Societies“8

Literaturverzeichnis.....11

Legitimität und Effektivität internationaler Übergangsverwaltungen

Die amerikanische Fachzeitschrift *Global Governance* widmete dem Thema internationale Übergangsverwaltungen ihre gesamte Ausgabe von Januar-März 2004. Die Klärung ihrer zweifelhaften Legitimität und die institutionellen Defizite auf Seiten der Vereinten Nationen stehen im Mittelpunkt der einleitenden Artikel von **Edward Mortimer**, *Director of Communications* im Büro des UN-Generalsekretärs und **David Harland**, bis vor kurzem Leiter der *United Nations Peacekeeping Best Practices Unit* („International Administration of War-Torn Societies“ bzw. „Legitimacy and Effectiveness in International Administration“).

Nach Meinung beider Autoren ist jede internationale Administration zu einem gewissen Grad illegitim. Sie bedeutet einen schwerwiegenden Eingriff in die Souveränität des betroffenen Landes und stellt dadurch das in der Charta der Vereinten Nationen verankerte Recht auf Selbstbestimmung der Völker in Frage. Dennoch sind internationale Verwaltungen im Rahmen eines Friedenseinsatzes mit exekutivem Mandat unter Leitung der Vereinten Nationen in jüngster Zeit ein fester Bestandteil des Maßnahmenkatalogs der internationalen Gemeinschaft zur Friedenskonsolidierung geworden. Von ersten Ansätzen in der Mission in Namibia über die Einsätze in Kambodscha, Ostslawonien und Bosnien und Herzegowina haben sie sich bis zur Übernahme umfassender staatlichen Aufgaben durch die Missionen in Ost Timor und Kosovo entwickelt.

Die Argumente, die heute von Befürwortern solcher Interimsverwaltungen vorgebracht werden – Wiederherstellung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung, Minderheitenschutz, wirtschaftlicher Fortschritt, Aufbau lokaler Kapazitäten zur Selbstverwaltung – wecken jedoch nach Meinung der Autoren in vielen UN Mitgliedsstaaten Erinnerungen an die Epoche des Imperialismus und Kolonialismus. Aus diesen Erinnerungen resultiert unter anderem die fehlende Bereitschaft, internationale Verwaltungen im Rahmen der UN förmlich zu institutionalisieren und ihnen damit eine völkerrechtlich verbindliche Grundlage zu geben. Allerdings weisen Harland und Mortimer darauf hin, dass die Charta der Vereinten Nationen in den Kapiteln XI-XIII durchaus eine treuhänderische Verwaltung von „Non-Self-Governing Territories“ vorsieht. Insbesondere die Bestimmungen zum Treuhändrat (Kap. XIII) könnten durchaus eine rechtliche Basis für internationale Übergangsverwaltungen in Postkonfliktregionen darstellen, in denen die staatliche Autorität ganz oder teilweise zusammengebrochen ist.

Mortimer und Harland erklären den auffälligen Widerspruch zwischen der historisch bedingten Abneigung vieler UN Mitgliedsstaaten gegen die Einschränkung des Rechts auf Selbstbestimmung einerseits und dem Bestehen einer Reihe von internationalen Übergangsverwaltungen andererseits mit dem Mangel an brauchbaren Alternativen. Eine beträchtliche Zahl von Regimes weltweit sei nicht in der Lage, auf ihrem Territorium staatliche Kernaufgaben wie die Garantie der öffentlichen Sicherheit, den Schutz der Menschen- und Bürgerrechte und die Bereitstellung elementarer öffentlicher Dienstleistungen zu erfüllen. Die Notlage der betroffenen Bevölkerung aber auch die grenzüberschreitenden Folgen in Form von Flüchtlingsströmen, wandernden Söld-

nertruppen, organisierter Kriminalität und Terrorismus erzeugten einen erheblichen Handlungsbedarf seitens der internationalen Gemeinschaft. In manchen Fällen sei eine internationale Administration die einzige Erfolg versprechende Lösung, daher müsse man Vorwürfe des Neo-Imperialismus in Kauf nehmen: „International administration has imperialistic features whether one likes it or not. It is adopted not as an ideal but as an expedient.“¹

Harland und Mortimer präsentieren dann eine Reihe von Vorschlägen, um die weit verbreitete Skepsis gegenüber internationalen Übergangsverwaltungen zu überwinden. Zunächst müsse klargestellt werden, dass derartige Missionen nur mit Zustimmung des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen eingerichtet werden dürfen. Je nach Schwierigkeitsgrad der Aufgabe seien aber unterschiedliche Einsatzformen denkbar. Sei das Gewaltpotential bei dem betreffenden Konflikt begrenzt, könnten die UN direkt die Führung übernehmen. Andernfalls seien vom Sicherheitsrat mit einem robusten Mandat ausgestattete Koalitionen der Willigen in Kombination mit einer UN-geführten internationalen Zivilverwaltung die bessere Lösung.

Daneben müssten die Vereinten Nationen Regeln für die Durchführung internationaler Übergangsverwaltungen erarbeiten. Insbesondere ist die Frage der Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht ihrer Führung zu klären. Bisher verfügt die Führung solcher Einsätze über praktisch unbeschränkte Machtbefugnisse. Dieser Zustand führe zu erheblichen Risiken von folgenschweren Fehlern oder Machtmissbrauch und sei kein wirkliches Vorbild für die einheimische Bevölkerung in Sachen Demokratie: „If they are learning to govern themselves democratically, it is not exactly by example“.²

Zurzeit erfolge die Kontrolle der UN-Übergangsverwaltungen über die Berichterstattung vom Sondergesandten des Generalsekretärs (SRSG) zum Generalsekretär und von diesem halb- oder vierteljährlich zum Sicherheitsrat. Der Sicherheitsrat verfüge aber weder selber über einen Mechanismus zur effektiven Überwachung der verschiedenen Missionen noch hätten seine einzelnen Mitglieder ein besonderes Interesse daran. Zu viel hänge also von der Persönlichkeit des SRSG ab: „But the United Nations must surely aspire to do better than appointing a despot and hoping that he or she will prove enlightened“³. Für diese notwendige Kontrollfunktion schlägt Mortimer - trotz aller zu erwartenden politischen Widerstände - einen wieder belebten und reformierten UN-Treuhandrat vor.

Zu Recht betonen des weiteren beide Autoren, dass der Schlüssel zu einer größeren Legitimität in einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit internationaler Verwaltung liege. Schließlich sei die einzig denkbare Rechtfertigung für einen Eingriff in die Souveränitätsrechte eines Staates die nachhaltige Verbesserung der Lebensbedingungen seiner Bürger. Hier liegt die Bedeutung

¹ Mortimer, S. 14.

² ebd., S. 13

³ ebd., S. 13

des zweiten von Mortimer und Harland identifizierten Problems, der institutionellen Defizite seitens der Vereinten Nationen, die eine effektive Implementierung von Maßnahmen zur Friedenskonsolidierung behindern.

Das im UN Sekretariat zuständige *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) sei organisatorisch und personell auf traditionelle Friedenseinsätze, nicht jedoch auf die Übernahme staatlicher Funktionen in zerfallenen Staaten ausgelegt. Ein weiteres entscheidendes Hindernis liegt nach Harland in der auf Konsens und Kompromiss ausgelegten Architektur der Vereinten Nationen, die rasche und klare Entscheidungen erschwere. Die oft widerstrebenden Interessen der Mitglieder des Sicherheitsrats führten zu unklaren Mandaten der Friedenseinsätze und einer unzureichenden Ausstattung mit finanziellen und personellen Kapazitäten. Dieser Zustand dürfte sich in absehbarer Zeit nicht ändern, Harland identifiziert aber einige Bereiche, in denen Reformen die Leistung internationaler Verwaltungen verbessern könnten.

Insbesondere müsse die nachhaltige Übernahme von Verantwortung durch lokale Akteure für die Entwicklung von Strukturen und Prozessen zur Erfüllung staatlicher Funktionen und gewaltfreier Konfliktaustragung gefördert werden. Dieses Prinzip der *Local Ownership* ist inzwischen allgemein als zentrales Element von Peacebuilding-Prozessen anerkannt, seine Implementierung in der Praxis stellt jedoch nach wie vor ein ungelöstes Problem dar. Auch Harland zählt hier nur einige seit langem bekannte Ansätze auf. So solle zum Beispiel die lokale Bevölkerung von Beginn an in die Planung eines Friedenseinsatzes einbezogen werden, dies würde sowohl zu einer höheren Akzeptanz der Mission vor Ort als auch zu einem genauer auf die tatsächlichen Bedürfnisse des Einsatzgebietes abgestimmten Maßnahmenkatalog führen. Die Zusammenarbeit müsse dann vor Ort weiter intensiviert werden um die Aufgaben der Mission in absehbarer Zeit an lokale Akteure übergeben zu können.

Diese Überlegungen sind bei Praktikern wie Wissenschaftlern unumstritten, konkrete Vorschläge zur Überwindung der Hindernisse bei ihrer Umsetzung bietet Harland jedoch nicht. Zu diesen Hindernissen gehören etwa die frühzeitige Identifizierung kompetenter und politisch akzeptabler lokaler Partner und der Umgang mit so genannten „Spoilern“, d. h. Gruppen, die die Ziele des Friedenseinsatzes grundsätzlich ablehnen. Auch Harlands weitere Vorschläge - die frühere und intensivere Zusammenarbeit mit anderen internationalen Akteuren und die Verbesserung der Kapazitäten der Vereinten Nationen zur raschen Entsendung von Personal – bleiben sehr allgemein.

Internationale Übergangsverwaltungen und *Local Capacity-building*

Richard Caplan, Lehrbeauftragter für Internationale Beziehungen an der Universität Oxford, vertieft eines der zentralen Argumente von Mortimer und Harland: Internationale Übergangsverwaltungen können ihr Legitimitätsdefizit nur über eine höhere Effektivität lösen. Dazu ist eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit lokalen Partnern eine unabdingbare Voraussetzung. In seinem Artikel in *International Peacekeeping* („Partner or Patron? International Civil Administration and Local Capacity-building“, Sommer 2004) untersucht Caplan die Rolle von internationalen Friedenseinsätzen bei der Förderung und Ausbildung kompetenter lokaler Nachfolger im Bereich der Zivilverwaltung.

Auch Caplan stellt zunächst fest, dass die Bedeutung von *Capacity-building* als Teilaspekt von *Local Ownership* für die Nachhaltigkeit von Friedenskonsolidierung unbestritten ist. Dennoch werde der Aufbau lokaler Kapazitäten in der Praxis oft vernachlässigt. Internationale Verwaltungen von Postkonfliktgesellschaften verließen sich nach wie vor in der Umsetzung ihrer Mandate überwiegend auf internationales Personal, insbesondere in der Aufbauphase eines Friedenseinsatzes. Zu diesem Zeitpunkt zeige sich jedoch ein grundsätzliches Dilemma der internationalen Verwaltungen besonders deutlich. Einerseits verlangten die oft chaotischen Zustände vor Ort, aber auch der Druck der Geberländer und der Weltöffentlichkeit, eine rasche Verbesserung der Verhältnisse. Andererseits sei die dafür notwendige Identifizierung lokaler Partner gerade in dieser Phase außerordentlich schwierig.

Ein Hindernis bei der Suche nach lokalen Partnern liegt nach Caplan in der mangelnden Landeskennntnis der internationalen Verwaltung. Noch weit schwerwiegender sei aber die Tatsache, dass kompetentes und zugleich von der Vergangenheit unbelastetes einheimisches Verwaltungspersonal in einer typischen Postkonfliktgesellschaft kaum vorhanden sei. Hätten sich Verwaltungsabläufe unter Ausschluss lokaler Akteure erst einmal in einer Mission etabliert, sei es schwierig, sie im weiteren Verlauf des Friedenseinsatzes noch zu verändern.

Es komme also darauf an, sich dieses Widerspruchs zwischen dem kurzfristigen Ziel einer funktionsfähigen Verwaltung und dem langfristigen Ziel des *Local Capacity-building* bewusst zu sein und beide gegeneinander auszubalancieren. Gelänge dies nicht, seien die Aufgaben eines Friedenseinsatzes, wie auch immer sie im Einzelfall definiert sein mögen, nicht zu erfüllen. Entweder entwickle sich die internationale Verwaltung zum Dauerzustand ohne absehbares Ende oder sie hinterlasse nach ihrem Abzug ein schwaches Staatsgebilde, dessen innere Spannungen bald zum einem erneuten Ausbruch von Gewalt führten.

Caplan betont aber auch, dass die Erfahrungen der internationalen Verwaltungen in Ostslawonien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo und Ost Timor eine Reihe von Ansätzen zur Lösung dieses Widerspruchs bieten. Ein wichtiges Element sei die Etablierung eines Prozesses zur Konsultation mit den lokalen politischen Eliten, um sie in die Planung der Reform der Verwaltung und

anderer staatlicher Institutionen einzubeziehen. Jeder Friedenseinsatz sehe sich in dieser Frage mit der schwierigen Entscheidungen konfrontiert, wer als Gesprächspartner akzeptabel sei und wer nicht. Für diesen Auswahlprozess gibt es nach Caplan keine Schablone, entscheidend sind die lokalen Gegebenheiten. Das wichtigste Kriterium sei, ob die ausgewählten Gruppen und Personen die Kernziele des Friedenseinsatzes unterstützen.

Die Entwicklung lokaler Kapazitäten im Bereich der Verwaltung erfolgt nach Caplans Meinung am besten in mehreren Schritten mit zunehmender Übertragung von Verantwortung auf einheimisches Personal, wie etwa in Ost Timor und Kosovo. Er entwirft dazu ein Phasenmodell, beginnend mit einer direkten internationalen Verwaltung in der unmittelbaren Nachkonflikt-Phase. Es sieht in der Folge eine Entwicklung über eine Periode der Co-Administration hin zu einer weitgehenden lokalen Selbstverwaltung mit Reservatsrechten der internationalen Verwaltung in zentralen Bereichen (Polizei, Justiz, Finanzen) und schließlich zur Übernahme sämtlicher Verwaltungsfunktionen durch lokale Akteure und zum Abzug des Friedenseinsatzes vor.

Das Modell der Co-Administration habe sich sowohl in Kosovo in Form der *Joint Interim Administrative Structure* (JIAS) als auch in Ost Timor unter der *East Timor Transitional Administration* (ETTA) recht gut bewährt. In beiden Fällen wurden Verwaltungseinheiten der gemeinschaftlichen Kontrolle eines einheimischen Beamten und eines internationalen Mitarbeiters des Friedenseinsatzes unterstellt („dual desk“). Dieses Arrangement erlaube es dem einheimischen Personal, unter der Anleitung eines internationalen Experten wertvolle Erfahrungen zu sammeln. Zugleich würden die lokalen Experten in die Verantwortung für die getroffenen administrativen Entscheidungen und für die Entwicklung von Reformprogrammen eingebunden, dadurch wachse die Akzeptanz dieser Programme in der Bevölkerung.

Caplan räumt aber ein, dass in der Praxis sowohl bei der JIAS als auch der ETTA erhebliche Probleme aufgetreten seien. Das internationale Personal wurde seiner Rolle als Mentor nicht immer gerecht, sei es aus fehlender Kompetenz, mangelndem Interesse oder aus Arbeitsüberlastung. Die einheimischen Beamten wurden von der lokalen politischen Führung oft eher nach ethnischer Zugehörigkeit oder Partei-Loyalität ausgewählt als auf Grund ihrer beruflichen Qualifikation. Diese Probleme bestanden auch nach der Übertragung wesentlicher Teile der politischen und administrativen Verantwortung an die *Provisional Institutions of Self-Government* (PISG) in Kosovo und die *East Timor Public Administration* fort. Erhebliche Defizite gab es insbesondere in den Führungspositionen. Als Grund nennt Caplan die Vernachlässigung von Programmen zum *Local Capacity-building* in der Anfangsphase beider Missionen.

Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für lokale Beamte sollten daher nach Caplans Meinung in erheblich größerem Umfang eingesetzt werden. Ein frühzeitiger Beginn und ein langer Atem seien dabei Grundvoraussetzungen für den Erfolg. Sie stellten allerdings auch kein Allheilmittel

dar, insbesondere im Falle einer entlang ethnischer Linien gespaltenen Beamtenschaft und massiven Hindernissen bei der Rekrutierung von Angehörigen der Minderheit, wie etwa in Kosovo.

Die Aufgabe des *Local Capacity-building* bleibe also – trotz ständiger Betonung ihrer zentralen Bedeutung – weiterhin ein ungelöstes Problem: „There will always be the temptation to defer the transfer of responsibility to the future. For transitional authorities, however, the day of reckoning invariably comes too soon“⁴.

Kooperation mit der lokalen Zivilgesellschaft

Auch **Béatrice Pouligny**, *Senior Research Fellow* am *Centre d'Études et de Recherches Internationales* (CERI) und Professor am *Institut d'Études Politiques de Paris* (IEP), befasst sich in ihrem Artikel in *Security Dialogue* („Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies“, Dezember 2005) mit der Diskrepanz zwischen der allgemein anerkannten Bedeutung einer Zusammenarbeit mit der lokalen Bevölkerung und den eklatanten Problemen bei der Umsetzung dieser Kooperation in der Praxis. Zwar behandelt ihr Beitrag alle Typen von Friedenseinsätzen, seine Erkenntnisse sind aber auch für den Sonderfall einer internationalen Übergangsverwaltung gültig.

Pouligny identifiziert eine Reihe von Grundproblemen im Umgang internationaler Friedenseinsätze mit den Organisationen, die die Zivilgesellschaft am Einsatzort vertreten – oder dies zumindest behaupten. Häufig überschätzen die internationalen Mitarbeiter einer Friedensmission die Bedeutung von ihnen vertrauten, nach westlichem Vorbild gestalteten zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Gewerkschaften, Kirchen oder modernen NROs. Die zentrale Rolle von traditionellen, in der lokalen Gesellschaft tief verankerten Organisationen werde dagegen übersehen, meist aus kulturellem Unverständnis.

Hinzu kommt ein weiteres, allen Praktikern bekanntes Phänomen in Postkonfliktländern: „(They) are often saturated with many different outsiders that rush into the peacebuilding and democracy market place ... these often encourage a veritable explosion in the local NGO sector, supported both by the ideology of promoting 'civil society' and the arrival of substantial funds“⁵. In diesem Dickicht verlieren die überforderten Internationalen regelmäßig die Orientierung. Außerdem neigt das Personal internationaler Organisationen zu einer Bevorzugung *internationaler* NROs auf Kosten *lokaler* NROs: „the reality is that, while pretending to work with the local civil society, outsiders actually collaborate with other outsiders“⁶. Als Gründe nennt die Autorin die langjährige Vertrautheit des internationalen Missionspersonals mit internationalen

⁴ Caplan, S. 245

⁵ Pouligny, S. 499

⁶ ebd., S. 501

NROs und die ähnliche „westliche“ Organisationskultur dieser NROs und des Friedenseinsatzes, die eine professionelle Zusammenarbeit erleichtert.

Diese Mängel bei der Identifizierung einheimischer Partner haben nach Poulignys Meinung insbesondere drei negative Konsequenzen für den Erfolg von Friedenseinsätzen. *Erstens* wird das vorhandene Potential lokaler Konfliktlösungsmechanismen oft nicht ausgenutzt. Sie nennt dazu Beispiele aus Mosambik, Sierra Leone, Kambodscha und Guatemala, wo die Bedeutung traditioneller Versöhnungsprozesse nicht oder erst sehr spät erkannt wurde.

Zweitens scheitert die internationale Gemeinschaft immer wieder an der Ausarbeitung eines Zeitplans für ihre Unterstützung der lokalen Zivilgesellschaft. Zu Beginn eines Einsatzes werde nach dem Gießkannenprinzip gefördert, auch wenn viele der neu gegründeten NROs nicht in der Lage seien, die erhaltenen Gelder sinnvoll zu verwenden. Kaum hätten die lokalen Partner sich dann die notwendige Kompetenz erarbeitet, werde die Förderung eingestellt.

Drittens achten Friedenseinsätze bei der Auswahl ihrer Kooperationspartner nicht immer auf deren Legitimität in den Augen der Bevölkerung. Forsch auftretende Kleingruppen ohne jede soziale Verankerung im Einsatzland werden so zu „repräsentativen“ Vertreter der lokalen Zivilgesellschaft erklärt. Außerdem verändere sich durch die Zusammenarbeit mit dem Friedenseinsatz nach und nach auch der Charakter derjenigen NROs, die tatsächlich über eine gesellschaftliche Basis verfügen. Ihre Mitarbeiter passen sich in Sprache, Verhalten und Managementpraktiken den Internationalen an, mit denen sie einen Großteil ihrer Zeit verbringen. In vielen Fällen verlieren sie dadurch den Kontakt zu den Menschen, deren Interessen sie repräsentieren sollen.

Pouligny kritisiert auch die Haltung der Führung internationaler Friedenseinsätze gegenüber den politischen Prozessen am Einsatzort. Letztere seien zwar oft chaotisch und für Außenseiter schwer verständlich, ihre Berücksichtigung sei aber dennoch eine unabdingbare Voraussetzung für die nachhaltige Stabilisierung von Postkonfliktgesellschaften. Hier ist sie mit Richard Caplan einer Meinung, der in diesem Zusammenhang von einer „institutional allergy to political engagement“⁷ mit den lokalen politischen Gruppierungen seitens der Missionen spricht.

Pouligny beklagt insbesondere die Fokussierung auf eine kurzfristige Stabilisierung der Situation in Zusammenarbeit mit den lokalen Eliten: „most interventions think about ‚stability‘ when they should think in terms of ‚change‘“⁸. Diese Tendenz sei zwar verständlich, verhindere aber eine langfristige Lösung des Konfliktes. Die lokalen Führungsschichten seien nicht nur oft aus der Vergangenheit vorbelastet, sie hätten auch nur selten ein Interesse an grundlegenden Reformen. Dieses Dilemma ist in der Tat jedem Praktiker bestens bekannt. Eine Antwort auf die Frage, wie dieses zentrale Problem gelöst werden kann bleibt Pouligny leider schuldig.

⁷ Caplan, S. 237

⁸ Pouligny, S. 506

Auch die anderen von Pouligny präsentierten Lösungsvorschläge sind weniger überzeugend als ihre Problemanalysen. Ihre Forderung nach einer detaillierten und dynamischen Analyse der gesellschaftlichen Prozesse im Einsatzland an Hand einer Vielzahl von Parametern und Indikatoren durch mehr, besser ausgebildetes und psychologisch betreutes internationales Personal geht an der Realität von Friedenseinsätzen vorbei. Auch die zweifellos richtige Feststellung, der ideale internationale Mitarbeiter sei „modest, flexible, patient and unobtrusive“⁹ im Umgang mit lokalen Partnern und stelle die Interessen des Friedensprozesses über seine eigenen Karrierechancen trägt wenig zur Lösung des Problems bei.

Die Autorin beschreibt schließlich auch nicht näher, wie die von ihr geforderte Rechenschaftspflicht eines Friedenseinsatzes gegenüber der lokalen Bevölkerung konkret ausgestaltet werden soll. Zwar beklagt z. B. auch Edward Mortimer dessen uneingeschränkte Machtbefugnisse¹⁰, er sieht die Lösung aber in einer besseren Kontrolle innerhalb des UN-Systems. Poulignys Ansatz der Kontrolle durch die lokale Bevölkerung erscheint dagegen wenig praktikabel, vor allem angesichts der von ihr selbst beschriebenen Schwierigkeiten bei der Identifizierung legitimer und kompetenter lokaler Partner.

⁹ Pouligny, S. 508

¹⁰ s.o., S. 4

Literaturverzeichnis

Caplan, Richard: Partner or Patron? International Civil Administration and Local Capacity-building. *International Peacekeeping*, 11/2, Sommer 2004, S. 229-47.

Harland, David: Legitimacy and Effectiveness in International Administration. *Global Governance*, 10/2004, S. 15-19.

Mortimer, Edward: International Administration of War-Torn Societies. *Global Governance*, 10/2004, S. 7-15.

Pouligny, Béatrice: Civil Society and Post-Conflict Peacebuilding: Ambiguities of International Programmes Aimed at Building 'New' Societies. *Security Dialogue*, 36/4, Dezember 2005, S. 495-510.