



Das „Wunder der Demokratie“ in Gesellschaften nach einem Bürgerkrieg

EDITORIAL

Dass Demokratie tatsächlich funktioniert, scheint einem Wunder gleichzukommen. Akteure müssen sich einer Vielzahl von Regeln freiwillig unterwerfen. Regierungen verfügen nur über begrenzte, kontrollierte und zeitlich befristete Macht. Die Opposition muss darauf vertrauen können, dass die Regeln des demokratischen Wettbewerbs auch künftig gelten und sie daher die Chance hat, später selbst einmal an die Macht zu gelangen.

Schon in etablierten Demokratien zeigt sich die Demokratie oft als verletzlich. Um wieviel schwerer muss es in einer Nachbürgerkriegsgesellschaft fallen, Vertrauen zum einstigen Kriegsgegner zu fassen? Wie ist es möglich, seinem früheren Feind zu glauben, er verpflichte sich auf die Spielregeln der Demokratie? Wäre es nicht naheliegender, seine Truppen und Waffen zu behalten statt sich seinem Kontrahenten auszuliefern?

Hier muss die Demokratie so aussehen, dass alle Konfliktparteien das benötigte Vertrauen in das neue System aufbringen können. Dazu gehören Sanktionen bei Verstößen gegen die neue Ordnung. Im politischen System sollten alle Gruppen Werte und Schutz für sich selbst erkennen können, etwa dadurch, dass alle wichtigen Konfliktparteien an der Macht teilhaben. Auch Wahlen, ihr konkreter Zeitpunkt und das Verfahren spielen eine entscheidende Rolle. Solche Aspekte diskutiert Thorsten Gromes darauf hin, ob sie das „Wunder der Demokratie“ nach Bürgerkriegen wahrscheinlicher machen. *Marlar Kin*



Im Juli 2004 wurde die im Krieg zerstörte und nun wieder aufgebaute Alte Brücke in Mostar feierlich eingeweiht. Heute soll sie das friedliche Zusammenleben der Volksgruppen in der Stadt an der Neretva symbolisieren. *Bild: Mura Palasek*

Thorsten Gromes

Demokratie ist eine Form, Konflikte ohne Gewalt auszutragen und zu regeln. Das gelingt nur, wenn sich die politischen Akteure den demokratischen Regeln unterwerfen. So nimmt eine unterlegene Partei ihre Niederlage hin und hofft, bei der nächsten Wahl in die Regierung zu kommen. Die Regierungspartei stellt sich nach einer Weile erneut den Wählern und riskiert ihre Ämter.

Menschen folgen Regeln, oft aus freien Stücken, aber auch bei angedrohten Sanktionen. Es überrascht kaum, wenn sich jemand Regeln beugt, der aufgrund der eigenen Machtlosigkeit fast gar nicht anders handeln kann. Schon mehr verwundern würde eine Person, die eine Schusswaffe in den Händen hält und diese ihrem Gegner

überlässt. Ein ähnlicher Vorgang ist Teil der demokratischen Prozesse, und manch einer sieht bei seinem reibungslosen Gelingen die Reife einer Demokratie nachgewiesen. In einer funktionierenden Demokratie übergeben Menschen mit Zugriff auf die bewaffneten Kräfte des Staates, also die Mitglieder einer Regierung, im Falle einer Wahlniederlage ihre Ämter an Menschen, die nicht über Waffen verfügen. Die Machtübergabe durch eine abgewählte Regierung an bis dahin oppositionelle Kräfte ist die demokratische Regel, deren Einhaltung am unwahrscheinlichsten erscheint. Dennoch wird sie in vielen Staaten befolgt. Darin besteht das „Wunder der Demokratie“, wie man es mit dem Demokratieforscher Adam Przeworski bezeichnen könnte.¹

Als Helmut Kohl im Herbst 1998 abgewählt war, stand er zumindest theoretisch

vor der Entscheidung, ob er sein Amt abgibt und das Kanzleramt räumt oder nicht. Sehr wahrscheinlich hat er sich nie vor einer solchen Entscheidung gesehen, denn als guter Demokrat empfand er es als selbstverständlich, sich zumindest für die nächsten vier Jahre aus dem Kanzlersessel zu erheben. Doch ist es interessant, kontrafaktisch zu überlegen, auf welche Anreize und mögliche Sanktionen ein abgewählter Kanzler stieße, würde er erwägen, nicht abzutreten. Durch ein solches Gedankenspiel möchte ich Funktionsbedingungen der Demokratie offen legen und damit die Ursachen herausarbeiten, weshalb das Wunder der Demokratie geschieht. Daraufhin wende ich mich meiner zentralen Frage zu: Wann und wie ist das Wunder der Demokratie auch in Gesellschaften wie in Bosnien und Herzegowina oder in Guatemala möglich, wo ein Bürgerkrieg durch eine ausgehandelte Regelung beendet wurde?

Seit Ende des Ost-West-Konflikts gehört die Demokratisierung zum Standardreertoire von Friedensabkommen, die Bürgerkriege stoppen sollen. Doch ist sie eine angemessene Strategie dafür, einen geschlossenen Frieden zu festigen? Oder gibt es Optionen, die mehr Erfolg versprechen? Um es vorwegzunehmen: Der Aufbau einer Demokratie geht mit großen Problemen und Gefahren einher. Das heißt aber noch nicht, dass Demokratisierung der falsche Weg ist. Packt die Demokratisierung diese Probleme an, etwa mit einer klugen Wahl der aufzubauenen demokratischen Institutionen, scheint sie mir in den meisten Fällen den meisten anderen Optionen überlegen.

(K)ein Wunder der Demokratie: friedliche Regierungswechsel in der BRD

Die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland mit ihren friedlichen Regierungswechseln geht nicht nur auf demokratische Überzeugungen und das Verantwortungsgefühl der wichtigsten politischen Akteure zurück. Auch wenn man den hiesigen politischen Eliten beide Eigenschaften zuspricht, beruhigt doch, dass die institutionelle Ordnung mit starken Anreizen und Sanktionen die Umsetzung von Wahlergebnissen forciert.



Ein guter Demokrat: Nach seiner Wahlniederlage im September 1998 hat Helmut Kohl sicherlich nicht überlegt, ob er sein Amt als Bundeskanzler aufgibt. Bild: picture-alliance

Ein abgewählter Bundeskanzler hätte abzuschätzen, ob es ihm gelingen würde, sich an der Regierungsmacht zu halten. Letzteres fiel schon deshalb schwer, weil er keineswegs sämtliche Institutionen des Staates kontrolliert. Staatsanwaltschaft und Richter sind unabhängig und unterliegen nicht seiner Weisung. Daher sähe sich der Regierungschef der Justiz gegenüber, die ihn ins Gefängnis bringen könnte. Der abgewählte Kanzler würde möglicherweise erwägen, durch einen Putsch von oben sämtliche Gewalten im Staat unter seine Kontrolle zu bringen, um strafrechtlichen und anderen Sanktionen zu entgehen. Folgen die Akteure in den unter Kontrolle zu bringenden Institutionen weiterhin den Regeln ihrer Einrichtung und unterwerfen sie sich nicht freiwillig den Erwartungen des Amtsinhabers, bliebe diesem nur der Versuch, sich mit Zwang bis hin zur Gewalt oder ihrer Androhung durchzusetzen. Gerade angesichts der landesweiten und internationalen Proteste gegen seinen Staatsstreich dürfte der abgewählte Kanzler sich nicht darauf verlassen, dass Bundesgrenzschutz oder Bundeswehr willens oder in der Lage wären, seine Anweisungen notfalls mit Waffengewalt durchzusetzen.

Scheiterte der Staatsstreich und bliebe die Demokratie bestehen, wovon fast auszugehen wäre, hätte seine Partei äußerst schlechte Aussichten bei kommenden Wahlen. Ne-

ben dem aktuellen Machtverlust drohten für die Zukunft weitere Einbußen.

Fügt sich der abgewählte Kanzler dem demokratischen Ergebnis, wird ihm die Niederlage versüßt. Er kann Politiker bleiben, im Bundestag sitzen und vier Jahre später als Kanzlerkandidat seiner Partei antreten, wenn er und seine Anhänger es denn so wollen. Finanziell erwartet den Altkanzler neben etwaigen aktuellen Diäten eine stattliche Pension, und nicht zuletzt darf er auf lukrative Beraterverträge hoffen. Nach seinem Sturz von der höchsten Stelle der politischen Macht droht ihm kein harter Aufschlag. Vielmehr schwebt er an einem goldenen Fallschirm hinab, um ein Bild aus der Demokratisierungsforschung aufzugreifen.

Natürlich denkt ein Kanzler nicht nur an seine Zukunft, sondern auch an die Aussichten seiner Partei. Warum soll seine Partei einen Staatsstreich wagen und ihre aktuelle und künftige politische Macht aufs Spiel setzen, wenn sie vier Jahre später die Chance hat, wieder die Bundesregierung zu stellen? Der abgewählte Kanzler und seine Partei hoffen auf die nächsten Wahlen, weil sie erwarten, dass die demokratischen Regeln auch weiterhin gelten. Sie können voraussetzen, dass es wieder freie Wahlen gibt, nach denen der Sieger die Regierung übernimmt. Es liegt außerhalb der Macht der

neuen Regierung, die wichtigsten Regeln des politischen Wettbewerbs zu ihren eigenen Gunsten zu verändern. Aus diesen Gründen sind sich der Kanzler und seine Partei gewiss, nur eine Wahl verloren und eine Niederlage auf Zeit, nicht aber auf Dauer erlitten zu haben. Die nächste Wahl kommt bestimmt, und es gilt: neue Wahl, neue Chance.

Ein abgewählter Kanzler kann darauf vertrauen, dass seine wichtigsten Konkurrenten und damit die Mitglieder der künftigen Regierung aus Überzeugung demokratischen Normen folgen. Zudem darf er von den stabilen und von der Regierung unabhängigen Institutionen annehmen, mit Anreizen und Druck für die Einhaltung der demokratischen Verfahren zu sorgen. Daher fürchten der abgewählte Kanzler und seine Partei nicht, von der neuen Regierung politisch unterdrückt oder sogar physisch bedroht zu werden.

Fügt sich die Opposition in ihre Wahlniederlage, mag das Wunder der Demokratie nicht ganz so groß erscheinen, hat sie doch einen noch viel geringeren Zugriff auf die Gewaltapparate des Staates. Ansonsten stünde sie vor institutionellen Sanktionen und Anreizen, die parallel zu jenen liegen, denen sich eine abgewählte Regierung gegenüber sieht.

Zusammengefasst werden in einer vollständig ausgeprägten und konsolidierten Demokratie wie in der Bundesrepublik Deutschland die demokratischen Prozesse und ihr Fortbestand auf vierfache Weise abgesichert:

1. Die politischen Akteure folgen aus Überzeugung demokratischen Normen.
2. Sie vertrauen darauf, dass sich auch die wichtigsten Konkurrenten demokratischen Prinzipien verpflichtet fühlen.
3. Die Institutionen drängen die Kosten-Nutzen-Kalküle der politischen Akteure dahin, sich den Ergebnissen demokratischer Verfahren zu fügen.
4. Parteien und Politiker erwarten von der institutionellen Ordnung, die Stabilität der demokratischen Regeln gewährleisten zu können.

Demokratie nach einem Bürgerkrieg

Können Gesellschaften nach einem Bürgerkrieg wie die in Bosnien und Herzegowina oder im Kosovo am Wunder der Demokratie teilhaben? Oder bleibt das Wunder aus, wenn es am dringendsten gebraucht wird?

Die Probleme der Demokratie nach einem innerstaatlichen Krieg, die ich schildern werde, umreißen ein Feld des Möglichen. Die einzelnen Gefahren können auftreten, müssen es aber nicht. Keineswegs gibt es jedes Problem in jeder Gesellschaft nach einem Bürgerkrieg.

Im Mittelpunkt stehen die Chancen auf ein „Wunder der Demokratie“ nach Kriegen entlang ethnischer Linien. Viele der dargelegten Probleme treten nur in solchen Fällen auf oder wirken hier in besonders scharfer Form. Einige Gefahren jedoch liegen auch nach innerstaatlichen Kriegen vor, in denen sich die Konfliktparteien nicht über ethnische Identitäten definiert haben.

Die Konfliktregelung durch Demokratie ist gelungen, sobald und solange die Konfliktparteien ihre Auseinandersetzungen ausschließlich in den demokratischen Strukturen austragen. Nach einem Friedensschluss stehen die Bürgerkriegsparteien vor der Entscheidung, ob sie sich einem gemeinsamen demokratischen Prozess und seinen Institutionen unterordnen. Sie selbst verstehen diese Wahl vielleicht eher als Frage, ob sie sich den demokratischen Prozessen und den neuen Institutionen ausliefern. Denn Friedensabkommen verlangen in der Regel von den Konfliktparteien, auf große Teile oder sogar alle ihre eigenen, separaten Truppen zu verzichten. Zudem haben sie ihre staatsähnlichen Strukturen aufzulösen, mit denen sie militärisch von ihnen kontrollierte Gebiete beherrschen, verwalten und vielleicht ausbeuten. Sie würden damit die Mittel aus den Händen geben, durch die sie sich ihre Macht und Sicherheit gewährleisten. Zentral für ihre Entscheidung, sich nach Kriegsende dem gemeinsamen demokratischen Prozess zu unterstellen, ist daher ihre Erwartung, ob sie mindestens in einem Maße wie bisher sicher sind und auch ihr Anteil an der politischen Macht dauerhaft nicht geringer ausfällt. Womit die Akteure rechnen, hängt davon ab, wie sie ihren Gegner und

Was ist Demokratie?

Auf der einen Seite darf ein Regime nicht schon deshalb das Etikett „demokratisch“ erhalten, nur weil irgendeine Art von Wahlen stattfindet. Auf der anderen Seite sollte man den Demokratiebegriff nicht so stark normativ beladen, dass kein Staat der Welt als Demokratie gelten kann. Eine Demokratie liegt vor, wenn alle der folgenden Kriterien erfüllt sind:

- ▶ Regierung und Legislative gehen aus regelmäßigen Wahlen hervor, in denen mehrere Parteien gegeneinander antreten.
- ▶ Regierung wie Parlament kommen ihren Aufgaben nach, ohne dabei von nicht-demokratisch legitimierten Akteuren oder Strukturen eingeschränkt zu werden. Die Entscheidungen treffen die Institutionen, die dafür vorgesehen sind.
- ▶ Fast alle Erwachsenen besitzen das aktive und passive Wahlrecht, und ihre Stimmen haben das gleiche Gewicht.
- ▶ Die Grundrechte wie Meinungs-, Informations-, Versammlungs- und Organisationsfreiheit sind verwirklicht, und die Menschen haben Zugang zu vom Staat unabhängigen Medien.
- ▶ Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung kontrollieren und begrenzen die Macht des Staates und seiner Organe.

Vgl. Robert A. Dahl, *On Democracy*, New Haven & London (Yale University Press), 1999, S.37-40;

Theo Schiller, *Prinzipien und Qualifikierungskriterien von Demokratie*, in: Dirk Berg-Schlosser/Hans-Joachim Giegel (Hg.), *Perspektiven der Demokratie. Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt/Main (Campus), 1999, S. 28-56, S. 31-33.

die gemeinsamen demokratischen Institutionen beurteilen.

Undemokratische Eliten

Demokratische Prinzipien und Kriegstreiberei widersprechen sich. Im Krieg versucht eine Seite, die andere mit Waffengewalt dem eigenen Willen zu unterwerfen oder sogar zu vernichten. Die Demokratie hingegen verlangt, Differenzen ohne Gewalt auszutragen und dem Anderen ein Existenzrecht zuzuerkennen. Wer seine Gruppe in den Bürgerkrieg führt, folgt oft keinen demokratischen Überzeugungen. Der frühere nationalistische Verteidigungsminister Kroatiens, Gojko Susak, und der radikale Führer der kroatischen Serben, Milan Babic, sind dafür nur zwei Beispiele. Nach vielen Bürgerkriegen sitzen diejenigen, die für die Eskalation zum Bürgerkrieg (mit)verantwortlich waren, weiterhin in führenden Positionen. Die Schalthebel der politischen Macht bedienen daher Akteure, die demokratischen Normen nicht verpflichtet sind. Allerdings darf man dieses Argument nicht überdehnen, sonst setzt man Aggressoren und Angegriffene auf eine Stufe. Möglicherweise wurde einer Konfliktpartei, die demokratische Prinzipien bejaht, der Bürgerkrieg aufgezwungen.

Auch der Bürgerkrieg selbst bedingt, dass sich viele Entscheidungsträger demokratischen Normen nicht verpflichtet fühlen. Die bewaffnete Konfrontation mit einer feindlichen Gruppe drängt zur Kohärenz innerhalb der eigenen Reihen. Freiheitsrechte und oppositionelle Akteure werden weniger geduldet, was bis hin zur Unterdrückung und sogar Vernichtung so genannter Verräter führen kann. Demokratische Verfahren sind kompliziert, dauern lange, beschränken und kontrollieren politische Macht. Die Logik des Krieges legt jedoch nahe, alles dem militärischen Erfolg unterzuordnen. Autoritärere Entscheidungsstrukturen versprechen schnelle

res und konsequenteres Handeln und gewinnen daher an Gewicht. Im Vorfeld und während des Bürgerkrieges werden demokratische Akteure und Normen zurückgedrängt, Extremisten und Kriminelle hingegen steigen bis in höchste Positionen auf. Die Führer der radikalen bosnisch-herzegowinischen Serben Radovan Karadzic und Momcilo Krajisnik sind hier stellvertretend für zahlreiche andere Akteure zu nennen.

Selbst wenn die Führung einer Konfliktpartei demokratischen Normen folgt, reicht das nicht unbedingt aus, sich zusammen mit dem Gegner demselben demokratischen Verfahren zu unterwerfen. Man kann sämtliche demokratische Verfahren begrüßen und dennoch eine gemeinsame Demokratie ablehnen. Eine Seite mag Demokratie

Konflikten entlang fester, zugeschriebener Gruppengrenzen wie Nation oder Ethnie so schwierig ist, den bewaffneten Konflikt in gewaltlose Bahnen zu leiten, indem die Gegner einem gemeinsamen demokratischen Verfahren unterstellt werden.

Misstrauen zwischen den ehemaligen Kriegsparteien

Tiefes Misstrauen ist ein grundlegendes Merkmal von Gesellschaften nach Bürgerkriegen. Das gilt umso mehr für Fälle wie Guatemala, in denen es zu extremer Gewalt mit sehr vielen Toten kam. Doch Misstrauen charakterisiert das Zusammenleben der Gruppen auch nach bewaffneten Konflikten wie in Nordirland, die manche Beobachter aufgrund vermeintlich geringer Opferzahlen nicht als Bürgerkrieg bezeichnen wollen.

Die ehemaligen Kriegsparteien nehmen oft an, der Feind würde jede Gelegenheit zur Unterdrückung oder Vernichtung nutzen. Im Bürgerkrieg versucht eine Konfliktpartei, die andere unter ihre Herrschaft zu bringen. Daher wird nach dem Krieg eine Seite kaum glauben, der Gegner orientiere sich aus Überzeugung an demokratischen Prinzipien und verzichte im Rahmen einer gemeinsamen Demokratie nach einer Wahlniederlage auf die Regierungsmacht.

Dieses Misstrauen kann durch die Beobachtung verstärkt werden, dass der Gegner während des Bürgerkrieges autoritäre(re) Strukturen aufgebaut hat. Wenn er schon in den eigenen Reihen nicht bereit ist, mit Differenzen demokratisch umzugehen, um wieviel schlechter stehen da die Chancen, mit dem früheren Kriegsgegner in eine rein demokratische Auseinandersetzung zu treten! Hier könnte man einwenden, die eine Seite würde dem Feind nachsehen, innerhalb der eigenen Gruppe undemokratisch zu agieren, weiß sie doch aus eigener Erfah-



Demokratie unter Beschuss: Zerstörtes Parlamentsgebäude in Sarajewo. Bild: Ute Möntnich

als Herrschaft durch und für das Volk gut heißen, trotzdem kann sie bestreiten, der Gegner und man selbst bildeten zusammen ein Volk. Hier deutet sich an, warum es bei

nung, wie sehr die Dynamik des Krieges in diese Richtung drängt. Dieser Einwand greift zum einen nicht, wenn der Gegner bereits vor dem Bürgerkrieg mit inneren Konflikten autokratisch umgegangen war. Zum anderen wird es nicht gleich bewertet, wenn der Gegner genauso agiert wie man selbst. Das eigene Handeln wird den äußeren Zwängen zugeschrieben, beim Feind hingegen sieht man vor allem böse Absichten am Werk.

In Verhandlungen, die zu einem Friedensabkommen führen, kann durchaus Vertrauen zwischen den Führern der Konfliktparteien entstehen. Gestärkt wird allerdings vor allem die Ansicht, der Gegner sei bereit, nach Wegen aus dem Bürgerkrieg zu suchen, nicht aber die Auffassung, der Feind wolle nun aus Überzeugung ein gemeinsames demokratisches System errichten. Wahrscheinlich wird das Einlenken des Gegners darauf zurückgeführt, dass er aufgrund der Lage, etwa seiner verbliebenen militärischen Fähigkeiten, ein Kriegsende für opportun hält. Je mehr eine Seite die Friedensbereitschaft der anderen der eigenen Stärke oder dem Druck externer Akteure zuschreibt, desto weniger sieht sie das Kriegsende durch guten Willen des Gegners verursacht und desto weniger baut sie ihr Misstrauen ihm gegenüber ab.

Nach vielen Bürgerkriegen ist Vertrauen ein zu knappes Gut, als dass man darauf allein eine Demokratie errichten könnte, die alle früheren Kriegsparteien umfasst. Daher wird die Frage umso wichtiger, wie sehr Institutionen in Nachkriegsgesellschaften die Fortdauer demokratischer Regeln gewährleisten können.

Demokratische Regeln kaum garantiert

Vor oder während des Bürgerkrieges versucht mindestens eine Seite, die bestehenden Institutionen des Staates in den Dienst ihrer Sache zu stellen und dem Zweck des Krieges unterzuordnen. Das fällt umso leichter, je autoritärer der Staat ist, denn hier muss den Institutionen keine politische Unabhängigkeit oder eigene Funktionslogik genommen werden. Misslingt es einer Kriegspartei, die bereits bestehenden Institutionen zu übernehmen, strebt sie danach, eigene Einrichtungen bis hin zu staats-

ähnlichen Gebilden aufzubauen. Kann keine der Konfliktparteien die Kontrolle über die bereits bestehenden staatlichen Institutionen erringen, erodieren diese zugunsten neuer Strukturen.

In einer Nachkriegsgesellschaft gibt es oft keine von den Kriegsparteien unabhängige und zugleich den Gegnern gemeinsame Institutionen. Das trifft umso eher zu, je intensiver und länger der Bürgerkrieg war. Unabhängige und doch gemeinsame Institutionen müssen erst etabliert oder bestehende Einrichtungen zu gemeinsamen und unabhängigen gemacht werden.

Da nach Bürgerkriegen erst neue Institutionen zu errichten sind, sehen sich die Konfliktparteien im Ungewissen, ob diese entsprechend ihrer Vorgaben arbeiten werden. Die vorgesehene Leistung und die Autonomie der neuen Institutionen hängen auch davon ab, ob sie über ausreichend materielle Ressourcen sowie über qualifiziertes und loyales Personal verfügen. Die Prüfung, wie sehr die Institutionen entsprechend ihrer Vorgaben arbeiten werden, machen die Konfliktparteien unter anderem daran fest, wie sehr der Rivale nach dem Friedensschluss an seinen separaten institutionellen Gebilden aus Kriegszeiten festhält. Nicht zuletzt aufgrund ihrer Ungewissheit über die Leistung der neuen gemeinsamen Institutionen haben die früheren Kriegsgegner einen starken Anreiz, diese Strukturen zu pflegen. Denn diese bedeuten eine Reserve an Macht und eine Vorsorge für die eigene Sicherheit. Ihr Fortbestand schwächt das Leistungsvermögen der neuen Institutionen. So erhielten die führenden politischen Organisationen der drei Kriegsparteien in Bosnien und Herzegowina auch nach Ende des Bürgerkrieges solche Machtstrukturen aufrecht. Diese Machtnetze erstreckten sich von Regierungs- und Verwaltungsstrukturen bis zur Kontrolle finanzieller Transaktionen, reichten von eigenen polizeilichen und geheimdienstlichen Kräften über lokale Medienmonopole bis zur Verfügung über Unternehmen und Wohnraum. Diese separaten Machtstrukturen stellten vor allem in den ersten Jahren nach Kriegsende eines der größten Hindernisse dafür dar, den geschlossenen Frieden zu festigen.

Gerade nach Bürgerkriegen entlang starrer, zugewiesener Gruppengrenzen halten es die verfeindeten Seiten keineswegs für selbstverständlich, demselben Gemeinwe-

„In the most deeply divided societies (...) majority rule spells majority dictatorship and civil strife rather than democracy.“

Arend Lijphart,
Patterns of Democracy.
Government Forms and Performance in
Thirty-Six Countries,
New Haven und London
(Yale University Press), 1999, S. 33.

sen anzugehören und dort im Wettbewerb um Unterstützung durch die Wähler zu stehen. So wie etwa in Tschetschenien, kann sich zumindest eine der Konfliktparteien sträuben, mit dem Gegner ein Gemeinwesen zu teilen. Ein gemeinsamer Staat und ein gemeinsames Verfahren der Regelung politischer Konflikte erscheinen ihnen alles andere als legitim. Erkennen die früheren Kriegsgegner den Staat nicht als gemeinsamen an, ist das ein weiteres Motiv dafür, eigene, separate Institutionen aufrechtzuerhalten oder noch auszubauen.

Aus diesen Gründen sind nach Bürgerkriegen die neuen gemeinsamen Institutionen tatsächlich schwach, oder sie werden als schwach wahrgenommen. Die Konfliktparteien halten es für fraglich, ob Gewaltenteilung realisiert wird und die Institutionen wie vorgesehen von Weisungen der Regierungen unabhängig bleiben. Damit ist ungewiss, ob sie in der Lage sind, dem Regierungshandeln effektive Schranken aufzuerlegen und durch Sanktionsdrohung die Regeln des demokratischen Wettbewerbs zu garantieren. Sowohl die Wahlsieger als auch die -verlierer haben einen starken Anreiz, sich nicht vollständig den gemeinsamen demokratischen Institutionen zu unterstellen und deren Regeln zu fügen. Das macht den Erfolg der Demokratie als Verfahren der gewaltlosen Konfliktregelung und damit als Mittel der Befriedung von Nachkriegsgesellschaften so schwierig.

Furcht vor Vernichtung und dauerhaftem Ausschluss

Kommt nach einer Wahl eine der Kriegsparteien in die Regierung, sieht sie sich diesen schwachen neuen, gemeinsamen Institutionen gegenüber. Sie kann daher zur Annahme gelangen, die Institutionen wären nicht in der Lage, ihrem Handeln als Regierung Grenzen aufzuzeigen. Sie hofft möglicherweise, ihren Interessen auch die Institutionen unterordnen zu können, die nach demokratischen Vorgaben unabhängig sein sollten. Die Regierung muss sich nur im geringen Maße vor Sanktionen durch Institutionen fürchten und hat verglichen mit einem abgewählten Bundeskanzler weit bessere Aussichten, mit dem Regelbruch durchzukommen und sogar die

Regeln des politischen Wettbewerbs fortan einseitig festzulegen. Das ist vor allem der Fall, wenn sie meint, die Zwangsapparate des Staates würden jedem ihrer Befehle folgen.

Hat der Gegner seine Streitkräfte demobilisiert, und glaubt sich die Regierung in der unbeschränkten Kontrolle über die staatlichen Zwangsmittel, dann sieht sie vielleicht eine einmalige Gelegenheit gekommen. Sie nimmt möglicherweise an, zum entscheidenden oder sogar vernichtenden Schlag ausholen und sich die Regierungsmacht dauerhaft sichern zu können. Verfügt der Feind noch über einsatzfähige Truppen, ist für die Regierung der Anreiz zu einem solchen Schlag deutlich geringer. Sie würde ihre bereits gewonnene politische Macht aufs Spiel setzen und einen Bürgerkrieg riskieren, dessen Ergebnis eine für sie ungünstigere Machtverteilung bringen könnte.

Sieht man einmal von Sicherheitserwägungen ab, fehlt es in Nachkriegsgesellschaften an einem weiteren wichtigen Anreiz für die Wahlverlierer, sich den demokratischen Regeln zu fügen: Schon allein aufgrund der großen Verwüstungen durch den Bürgerkrieg gibt es weit weniger Optionen als in etablierten Demokratien, um außerhalb der Politik Geld, Status und Einfluss gewinnen zu können. Dadurch sind Einsätze höher, die bei der politischen Konkurrenz auf dem Spiel stehen.

Zusammenfassend lässt sich das institutionelle Umfeld von Nachkriegsgesellschaften in seiner Wirkung von dem in etablierten Demokratien wie folgt unterscheiden:

- ▶ Es besteht eine deutlich höhere Chance, damit durchzukommen, die Regeln des politischen Wettbewerbs zu brechen oder neu zu schreiben;
- ▶ fügt man sich nicht den demokratischen Verfahren, riskiert man in einem viel geringerem Maße politische Macht;
- ▶ nicht an der Regierungsmacht beteiligt zu sein, geht mit einem viel höheren Risiko einher;
- ▶ aufgrund schlechterer Aufstiegschancen jenseits der Politik ist es viel schmerzhafter, nicht auf die politische Macht zugreifen zu können.

Optionen für Gesellschaften nach Bürgerkriegen

Was ist zu tun angesichts dieser Probleme, nach Bürgerkriegen das Wunder der Demokratie zu vollbringen? Was für ein politisches System sollten sich die Konfliktparteien nach Ende ihres Krieges geben? Auf welche Herrschaftsordnung sollten externe Akteure drängen? So wie bislang die Probleme der Demokratie nach ethnischen Bürgerkriegen im Vordergrund standen, befassen sich auch die zu erörternden Optionen vorwiegend mit ethnisch gespaltenen Gesellschaften. Diese Ansätze für Gesellschaften nach Bürgerkriegen unterscheiden sich danach, ob sie das Ziel einer den früheren Kriegsparteien gemeinsamen Demokratie fallen lassen oder nicht.

In einem so genannten Kontrollregime leben die verfeindeten Gruppen weiterhin im gleichen Staat, wobei eine Seite über die andere herrscht. In einer Variante dieser Option errichtet eine externe Macht ein Kontrollregime über die Konfliktparteien. Weit populärer als diese beiden ersten Optionen ist der Rat, nach ethnischen Bürgerkriegen den Staat zu teilen und die verfeindeten Gruppen voneinander zu trennen.

Hält man hingegen an einer gemeinsamen Demokratie fest, bieten sich grob unterteilt zwei Wege: eine stark nach dem Mehrheitsprinzip ausgerichtete Demokratie und eine demokratische Ordnung mit Machtteilung zwischen den Konfliktparteien. In allen Varianten der Demokratie spielen Wahlen eine große Rolle. Daher werde ich auch diskutieren, wie nach Bürgerkriegen demokratische Wahlen abgehalten werden sollten.

Kontrollregime einer Kriegspartei

Den Kontrollansatz betrachten einige Politikwissenschaftler als geeignetes Mittel, um ethnisch gesplante Gesellschaften zu stabilisieren. Kontrolle liegt vor, wenn eine dominante Konfliktpartei Stabilität erzwingt, indem sie anderen Konfliktparteien die Möglichkeiten zum politischen Handeln beschränkt. Die Verteilung von Ressourcen

durch den Staat erfolgt im Interesse der mächtigeren Konfliktpartei. Der Staat und seine Institutionen sind Instrumente dieser Gruppe. Aus den untergeordneten Konfliktparteien extrahiert die dominante Gruppe, was sie zu brauchen glaubt, etwa Eigentum, Arbeit, politische Unterstützung oder Information. In einem Kontrollregime verhandeln die Konfliktparteien nicht miteinander, wenn doch, ist das ein Zeichen für den Zusammenbruch des Kontrollregimes. Kontrolle entspricht, so deren Verfechter, nicht unbedingt einem Herrschaftssystem, in dem die gesamte Breite der Bevölkerung, also die Anhängerschaft sämtlicher Konfliktparteien, von der politischen Teilhabe

ausgeschlossen ist. Wie sie andeuten, könnten zumindest den Angehörigen der dominierenden Konfliktpartei Möglichkeiten der Partizipation offen stehen.

Als Beispiele für Kontrollregime gelten Südafrika während der Apartheid, die US-amerikanischen Südstaaten vor dem Zweiten Weltkrieg sowie die Beziehungen von Juden und Arabern in Israel, von Tutsi und Hutu in Burundi und von Arabern und Kurden unter der Herrschaft von Saddam Hussein.² Diese Beispiele sind auf doppelte Weise erhellend: Zum einen lassen sie die Versuche scheitern, ein Kontrollregime von Zwang, Unterdrückung und Gewalt abzugrenzen. Zum anderen machen sie deutlich,

Per Anzeige in einem bosnisch-herzegowinischen Magazin teilt die SFOR-Friedenstruppe der Bevölkerung mit, wo sie Kriegsverbrecher bald sehen möchte.
Quelle: Dani, Nr. 292 vom 17.1.2002



„Some writers have gone so far as to argue that democracy ‘is simply not viable in an environment of intense ethnic preferences’. Yet it is worth noting that democratic political institutions have survived, albeit tenuously, in conditions of intense ethnic loyalties (Malaysia, Belgium) and even in the midst of ethnic violence (India, Philippines). Liberalization does not inevitably spawn violence, nor is democratization doomed to failure even in the most deeply divided societies.“

Roland Paris,
At War's End. Building Peace
After Civil Conflict,
Cambridge (Cambridge University
Press), 2004, S. 171f.

dass Kontrolle ebensowenig für Stabilität sorgen konnte, wie sie in einigen der Fälle Bürgerkrieg und Vernichtung verhindert hat. Ein Kontrollregime stellt die Mittel bereit, die es leichter machen, die Mitglieder „unterlegener“ Konfliktparteien zu vertreiben oder sogar zu ermorden. Solange die untergeordneten Konfliktparteien nicht die Ideologie annehmen, welche die Herrschaft des dominierenden Segments rechtfertigt, droht ein Bürgerkrieg, wenn den Kontrollierten der bewaffnete Kampf als erfolgversprechende Option erscheint oder die Unterdrückung so brutal wird, dass Krieg sich als bessere Alternative zur Fortdauer des Kontrollregimes darstellt.

Die Demokratisierung nach Bürgerkriegen ist in besonderer Weise gefährdet und gefährlich, weil die früheren Kriegsparteien fürchten, die demokratischen Regeln würden keinen Bestand haben, oder hoffen, mit einem Regelbruch erfolgreich zu sein. Sie bangen, der Gegner könnte ein Kontrollregime oder Schlimmeres errichten, oder rechnen damit, selbst zur kontrollierenden Konfliktpartei aufzusteigen. In und nach einem Bürgerkrieg geht es darum, nicht unter die Kontrolle des Gegners zu geraten. Ein Friedensabkommen, das Interessen aller Kriegsparteien berücksichtigt, zeigt, dass zumindest dieses minimale Ziel erreicht wurde. Solche Friedensverträge sind der Ausgangspunkt aller Versuche, einen geschlossenen Frieden zu konsolidieren. Eine Kriegspartei wird sich bei oder nach einem solchen Friedensschluss kaum damit abfinden, in einem Kontrollregime des Gegners zu leben. Wieso sollte sie im Frieden aufgeben, was sie im Krieg nicht verloren hat?

Machtübernahme durch externe Akteure

Wer eine Konfliktpartei im Frieden vermeintlich schlechter dastehen lässt als im Krieg, läuft Gefahr, ihr Feind zu bleiben oder zu werden. Das trifft auch auf externe Akteure zu, die den Konfliktparteien die politische Macht nehmen möchten. Das gilt sowohl für solche, die aus reinem Eigeninteresse ein Kontrollregime über alle verfeindeten Seiten errichten wollen, als auch für jene, denen es vor allem um ein Ende des Krieges geht. Allerdings stoßen dabei die

wohlmeinenden externen Mächte mit geringerer Wahrscheinlichkeit auf bewaffneten Widerstand. Das gilt, solange sie glaubhaft machen können, im Sinne der Interessen der früheren Kriegsparteien zu handeln, etwa indem sie allen Seiten die Sicherheit garantieren. Zugleich müssen die externen Akteure den Konfliktparteien eine Perspektive geben, zumindest auf längere Sicht selbst wieder die Regierungsmacht im eigenen Land ausüben zu können. Ansonsten erscheint ihre Präsenz als ein Kontrollregime und provoziert umso eher Gewalt. Diese Perspektive ist auch deshalb erforderlich, weil die Machtübernahme durch auswärtige Mächte allein noch nicht viel an der Beziehung zwischen den Konfliktparteien ändert und somit keine Option der Konfliktregelung darstellt.

Teilung des Staates

In der Tagespresse und auch in der Fachliteratur ertönt immer wieder der Ruf, Staaten zu teilen, in denen heftige ethnische Konflikte toben. Sähen sich die ethnischen Gruppen durch den Staat nicht geschützt, müssten sie selbst für ihre Sicherheit sorgen. Je stärker die ethnischen Gruppen durchmischt lebten, desto verletzlicher fühlten sie sich. Weil es keine klare Frontlinie gäbe, könnten sie sich kaum gegen Angriffe schützen. Jede Volksgruppe habe einen Anreiz, ethnisch homogene Gebiete zu schaffen, indem sie die Angehörigen anderer Ethnien vertreibt oder ermordet. Daher könnten ethnische Kriege nur auf drei Arten enden: mit dem totalen Sieg einer Konfliktpartei, mit der zeitweiligen Unterdrückung des Konflikts durch eine dritte Seite oder durch die räumliche Trennung der Volksgruppen. Daher sei Separation die schlechteste Lösung, abgesehen von allen anderen. Um ethnische Kriege dauerhaft zu befrieden, seien die Volksgruppen voneinander zu trennen, ein relatives Gleichgewicht der Macht zwischen ihnen herzustellen und ihnen ein eigenes, gut zu verteidigendes Staatsgebiet zu geben. Die ethnische Separation und Teilung des Staates garantiere zwar keinen Frieden, mache ihn aber möglich. Die Volksgruppen fänden sich in einem zwischenstaatlichen Konflikt wieder, bei dem die Dynamiken der Abschreckung



Um das Gewaltmonopol des Staates durchzusetzen, müssen private Schmelzen dieser Gewehre.

wirken könnten, so dass neue Kämpfe unwahrscheinlicher wären als in einem gemeinsamen Staat.

Kritiker wenden gegen diese Thesen ein, die Teilungen von Indien, Palästina, Irland und Zypern hätten den jeweiligen Konflikt nicht geregelt, sondern nur weitere Gewalt verursacht. Gerade Indien und Pakistan zeigten, eine Teilung hebe einen innerstaatlichen Konflikt nur auf die internationale Ebene und führe dort zu Krieg.

Es ist durchaus zuzugestehen, dass eine Teilung eine sinnvolle Option für die Stabilisierung eines geschlossenen Friedens darstellen könnte. Doch dafür müssen die Kriegsparteien bereits räumlich getrennt leben, was aber nach Bürgerkriegen kaum vorzufinden ist. Verfechter der Teilung erkennen dieses Problem und fordern, externe Akteure sollten für einen geordneten Transfer von Bevölkerungen sorgen, bei dem sie den betroffenen Menschen Schutz und neue Unterkünfte bereitstellen. Die Frage sei nicht, *ob* die ethnischen Gruppen voneinander separiert würden, sondern nur *wie*: durch einen von externen Akteuren organisierten Transfer oder durch einen, bei dem sie der Gnade des Kriegsgegners ausgeliefert sind? Nicht ausgeführt wird von den Befürwortern der Teilung, was aus ihrem Rat folgen würde: dass internationale Truppen unschuldige Zivilisten notfalls mit



Waffen abgegeben werden. Die SFOR-Friedenstruppe überwacht das Bild: www.nato.int

Zwang aus ihren Wohnungen vertreiben müssten. Solange externe Akteure zu solchen „ethnischen Säuberungen“ nicht bereit sind, bleiben Teilungsstrategien undurchführbar.³

Eine Teilung kann andere Staaten destabilisieren, indem sie ein ermutigendes Signal an ethnische Gruppen sendet, secessionistische Ziele zu verfolgen. Eine solche Separation demonstriert ihnen, dass ein eigener Staat durchaus erreichbar ist. Darüber hinaus kann von ihr die Botschaft ausgehen, Gewalt und aggressive Politik zahlten sich aus. Dieser Effekt dürfte bei einer ethnischen Gruppe umso mehr bewirken, je näher der geteilte Staat am eigenen liegt und je mehr der dortige Konflikt mit dem hiesigen verflochten ist.

Die Positionen für und gegen die Teilung lassen sich zwar nicht ganz, aber bis zu einem gewissen Punkt zusammenführen, indem man für das Ziel der Befriedung günstige und ungünstige Kontexte kontrastiert.

Ein stabiler Frieden zwischen den früheren Kriegsparteien wird durch Teilung gefördert oder zumindest nicht verhindert, wenn

1. die Gruppen in ethnisch homogenen und kompakten Siedlungsgebieten leben, so dass sie durch leicht zu ziehende Teilungslinien klar und vollständig voneinander getrennt werden können;

2. die Grenzziehung und Trennung im Einvernehmen aller Konfliktparteien geschieht;
3. demokratische Staaten entstehen, wodurch sich ein internationaler demokratischer Frieden entwickeln kann;
4. die Rechte verbleibender Minderheiten geschützt sind, diese Autonomie genießen und politisch teilhaben;
5. Menschen nicht gegen ihren Willen ihre Wohnungen verlassen müssen.

Die Tschechoslowakei gilt als Beispiel für eine Teilung unter günstigen Bedingungen. Gegen eine solche Separation ist nicht viel einzuwenden. Allerdings dürften diese Bedingungen nur selten anzutreffen sein, gerade in Gesellschaften nach einem Bürgerkrieg.

Mehrheitsdemokratie

Demokratien unterscheiden sich danach, wie sehr sie auf die Mehrheitsregel oder das Konsensprinzip setzen. Als Muster für eine Mehrheitsdemokratie gilt Großbritannien, weshalb oft vom Westminstermodell gesprochen wird. In einer solchen Demokratie dominiert die Exekutive, und im Rahmen eines Zweiparteiensystems regiert meistens eine Partei allein in einem zentralistisch aufgebauten Staat. Gewählt wird nach dem Mehrheits- oder nach anderen disproportionalen Verfahren.

In einer Demokratie sollten Minderheiten zu Mehrheiten und Mehrheiten zu Minderheiten werden können. Ist diese Bedingung gegeben, und stellen nicht immer die gleichen Parteien die Regierung, wirkt das Mehrheitsprinzip recht unproblematisch. Das Mehrheitsprinzip ist auch entschärft, wenn die Parteien in ihren politischen Zielen nah beieinander liegen. Zu den Verlierern einer Wahl zu gehören, ist dann für die Anhänger der unterlegenen Parteien weniger schmerzhaft. Denn die Regierung wird wahrscheinlich nicht völlig gegen deren Interessen handeln. Ethnisch plurale Gesellschaften erfüllen diese Bedingungen der Tendenz nach nicht. Hier wechseln die Wähler viel seltener zwischen den Parteien und erst recht zwischen den politischen Lagern. Statt dessen ordnen sich die Stimmen mit großer Stabilität ethnisch definierten Parteien zu. Das Mehrheitsprinzip kann dazu führen, dass Minderheiten immer Minderheiten bleiben und sich

Weiterführende Literatur

Peter Harris/Ben Reilly (Hg.), *Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiators*, Stockholm (International Institute for Democracy and Electoral Assistance), 1998.

Online: http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/home.htm

Donald L. Horowitz, *Electoral Systems: A Primer For Decision Makers*, in: *Journal of Democracy*, 14. Jg., 4 / 2003, S. 115-127.

Chaim D. Kaufmann, *When All Else Fails: Ethnic Population Transfers and Partitions in the Twentieth Century*, in: *International Security*, 23. Jg., 2 (Herbst) / 1998, S. 120-156.

Krishna Kumar (Hg.), *Postconflict Elections, Democratization, and International Assistance*, Boulder und London (Lynne Rienner Publishers), 1998.

Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven und London (Yale University Press), 1977.

Roland Paris, *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge (Cambridge University Press), 2004.

Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*, Cambridge (Cambridge University Press), 2001.

Fortsetzung auf Seite 11

dauerhaft von der Regierungsmacht ausgeschlossen sehen.⁴

Das Mehrheitsprinzip strukturiert den politischen Wettbewerb nach der Devise „winner takes all“, derzufolge allein die Mehrheitsseite die Regierung stellt. Eine Niederlage in einer Mehrheitsdemokratie ist total, wenn es, abgesehen von der kommunalen, keine weitere Ebenen der Regierungsmacht gibt. Eine solche Demokratie erscheint dann als Fortsetzung des Kriegs mit anderen Mitteln. Allerdings schneidet eine bei der Wahl unterlegene Konfliktpartei noch schlechter ab als im Krieg. Denn dort hielt sie, wie die ausgehandelte Regelung zum Kriegsende zeigt, zumindest einen Teil der politischen Macht. Es leuchtet ein, dass diese Konfliktpartei schnell meint, im Frieden der Demokratie schlechter wegzukommen als im Krieg, erst recht wenn aufgrund der strukturellen Mehrheitsverhältnisse keine Chancen auf einen Wahlsieg bestehen. Ein solcher Eindruck wäre umso gefährlicher, wenn sie noch über wesentliche Teile ihrer Truppen verfügte.

Die Gefahr, durch die Mehrheitsdemokratie auf Dauer Minderheit zu bleiben und von der Regierungsmacht ausgeschlossen zu sein, stellt sich vor allem nach Bürgerkriegen entlang von Linien wie Volksgruppe oder Religion. Unabhängig davon, ob der Bürgerkrieg zwischen ethnisch definierten Gruppen stattfand oder nicht, bedeutet „winner takes all“ für den Wahlverlierer einen relativen Machtverlust gegenüber der Zeit vor dem Friedensschluss. Nach beiden Typen von Bürgerkriegen ist auch folgendes Problem gegeben: Wie oben dargelegt, kann sich eine frühere Kriegspartei äußerst bedroht fühlen, wenn ihr Feind die Regierungsmacht und damit gegebenenfalls auch die Kontrolle über die Zwangsapparate des Staates übernimmt. Verfügt sie nicht mehr über eigene Truppen, kann der Gegner die im Frieden der Mehrheitsdemokratie gewonnene Staatsmacht dazu nutzen, den Sieg zu erringen, der ihm während des Bürgerkrieges versagt geblieben war. Der Feind hat gute Chancen, mit einem Bruch demokratischer Regeln durchzukommen und die Demokratie zu stürzen. Eine Wahlniederlage in einer Mehrheitsdemokratie nach Bürgerkriegen kann daher bedeuten, den Krieg nachträglich zu verlieren. Die Mehrheitsdemokratie nimmt einer bei der Wahl unterlegenen früheren Kriegspartei die beste (Lebens-)Versi-

cherung, die es neben eigenen Streitkräften oder internationalen Garantien etwa in Form von Friedenstruppen noch geben kann, nämlich die Regierung zu stellen oder an ihr teilzuhaben.

Aus all diesen Problemen folgt, gerade nach ethnischen Bürgerkriegen auf strikt am Mehrheitsprinzip orientierte Formen der Demokratie zu verzichten. Aber auch nach innerstaatlichen Kriegen, die nicht von ethnisch definierten Gruppen ausgetragen wurden, kann folgender Schluss angemessen sein: Die Mehrheitsdemokratie sollte zumindest solange nicht zum Einsatz kommen, wie eine Regierung aufgrund mangelnder Beschränkung ihrer Macht außergewöhnliche große Chancen hat, den demokratischen Wettbewerb zu ihren Gunsten abzubrechen.

Demokratie mit Machtteilung

Eine Demokratie mit Machtteilung umgeht die Probleme der Mehrheitsdemokratie. Machtteilung meint zum einen Regierungen, an denen alle wichtigen Konfliktparteien beteiligt sind. Als Entscheidungsregel ist hier das Mehrheitsprinzip deutlich eingeschränkt oder ganz außer Kraft gesetzt. Doch ist beim *power-sharing* nicht nur eine gemeinsame Entscheidungsfindung der Konfliktparteien möglich. Machtteilung kann zum anderen die Form annehmen, dass die Konfliktparteien getrennt voneinander entscheiden, etwa in politischen Einheiten unterhalb der Ebene des Gesamtstaates. So verfügen in einer föderalistischen Ordnung territoriale Einheiten unterhalb der Ebene des Gesamtstaates, also Gliedstaaten oder Bundesländer, über einen Teil der Regierungs- und Verwaltungskompetenzen.⁵ Auf diese Weise wird der Konflikt darüber, wer herrschen darf, in mehrere Konflikte aufgespalten. Gruppen, die auf unteren Ebenen regieren, haben dann im gemeinsamen Staat etwas zu verlieren. Indem sie die Regierung in einem oder mehreren Bundesländern stellen, erhalten auch Minderheiten eine Stimme auf Bundesebene.

Die Machtteilung mutet keinem der früheren Kriegsgegner den Ausschluss aus der Regierungsmacht zu. Dadurch mindert sie die Furcht einer Konfliktpartei, die Regierung könnte die Gewalt-Apparate des Staa-

tes gegen sie einsetzen oder die Herrschaftsordnung zu ihren Gunsten umwälzen. Demokratisches *power-sharing* spiegelt viel besser als die Mehrheitsdemokratie wider, dass keine der Kriegsparteien die andere militärisch bezwingen konnte. In ihrem Frieden gewinnt keine Seite nachträglich den Krieg. Umgekehrt akzeptiert eine Konfliktpartei immer weniger, mit dem Gegner die Regierungsmacht zu teilen, je mehr sie meint, nach dem Friedensschluss hätte sich das Kräfteverhältnis zu ihren Gunsten verschoben. Dies ist umso gefährlicher, wenn sie glaubt, ihre vermeintlich gewachsenen militärischen Fähigkeiten entfalten zu können.

Einer der schwerwiegendsten Einwände gegen die Machtteilung lautet, sie ließe sich nach einem Bürgerkrieg und der damit verbundenen Erfahrung intensiver Gewalt und der extremen Mobilisierung der Konfliktparteien nicht verwirklichen. *Power-sharing* verlange den Willen zur Kooperation, den es jedoch nicht gebe.⁶ Verfechter der demokratischen Machtteilung betonen hingegen, *power-sharing* entstünde oft als direkte Antwort auf gewaltsame Konfrontation. Dem sei vorausgesetzt, dass die Konfliktparteien erkennen, auch in Zukunft miteinander in einem Staat leben zu müssen.⁷ Das ist der Fall, wenn keine Seite mehr meint, militärisch den Krieg für sich entscheiden zu können. Auf Konsens basierende Institutionen vermögen es durchaus, eine auf Gegnerschaft ausgerichtete politische Kultur auf Konsens umzustellen, meinen ihre Verfechter. Österreich und die Schweiz hätten sich nicht immer einer Konsenskultur erfreut, geben Verfechter der Machtteilung mit Blick auf die vorangegangenen Bürgerkriege in den beiden Ländern zu bedenken.⁸

Konkordanzdemokratie

Die Konkordanzdemokratie ist die bekannteste Variante einer Demokratie mit Machtteilung. Ihre Vertreter sehen in ihr die einzig machbare Lösung, um in ethnisch gespaltenen Gesellschaften den Frieden zu wahren. Eine Konkordanzdemokratie liegt vor, wenn alle der vier folgenden Elemente gegeben sind:

Der erste Baustein ist die Partizipation aller wichtigen Gruppen an der Regierung,

wobei eine große Koalition in Kabinetten parlamentarischer Systeme prototypisch ist.

Die zweite Säule besteht im Vetorecht für Vertreter der Konfliktparteien. Nur an der Regierung teilzuhaben, reicht noch nicht aus, die Interessen der eigenen Gruppe zu wahren. Wenn in der Regierung die Mehrheitsregel gilt, kann sie immer noch überstimmt werden. Mit dem Vetorecht hingegen können auch Minderheiten ihre vitalen Interessen schützen.

Proportionalität ist der dritte Baustein. Die Konfliktparteien sind proportional zu ihrer Größe in den politischen Gremien vertreten, zudem werden Positionen im öffentlichen Dienst und staatliche Ressourcen proportional verteilt.

Das vierte Element gewährt den Gruppen Autonomie. Über ihre eigenen Angelegenheiten entscheiden die Konfliktparteien allein. Nur über Entscheidungen, die alle Gruppen betreffen, befinden sie gemeinsam. Siedeln die Konfliktparteien nicht verstreut, sondern in kompakten Gebieten, kann die Autonomie die Form des Föderalismus annehmen.⁹

Die Konkordanzdemokratie weist eine Reihe von Problemen auf, die gerade in Gesellschaften nach Bürgerkriegen von besonderer Tragweite sein können. Das Vetorecht erschwert enorm die Entscheidungsfindung und besitzt das Potenzial, das ganze politische System zu lähmen. Eine andauernde Blockade kann gerade die zahlenmäßig stär-

kere Konfliktpartei veranlassen, die Konkordanzdemokratie gegen eine Mehrheitsdemokratie oder sogar ein Kontrollregime austauschen zu wollen. Sieht sie sich militärisch nicht eingeschränkt, besteht die Gefahr, dass sie dieses Ziel gewaltsam durchzusetzen versucht und einen (neuen) Bürgerkrieg entfacht. Der Kollaps der Konkordanzdemokratie in Zypern 1963 und der darauf folgende erneute Ausbruch von Gewalt zwischen griechischen und türkischen Zyprioten ist dafür ein warnendes Beispiel.

Die Verfechter der Konkordanzdemokratie heben folgende Grundbedingung für deren Gelingen hervor: Die Konkordanzdemokratie verlange, dass die Führungen der Konfliktparteien kooperieren. Damit diese Zusammenarbeit zustande kommt und gelingt, müssten sich die Führungen der Einheit des Landes und dem demokratischen Prozess verpflichtet fühlen. Wesentlich sei, dass sich alle beteiligten Gruppen am Status quo orientieren und keine von ihnen nach einer hegemonialen Position oder nach territorialen Veränderungen strebt.¹⁰

In den seltensten Fällen geben die Konfliktparteien bei einem Friedensschluss die Ziele auf, die sie vor und im Krieg verfolgt haben. Nachdem keine Seite die andere militärisch besiegen konnte, stellt ein ausgehandeltes Ende des Krieges einen Kompromiss zwischen den gegensätzlichen Positionen her. Mit einem Friedensab-

Timothy D. Sisk, Democratization and Peacebuilding. Perils and Promises, in: Chester A. Crocker/Fen Osler Hampson/Pamela Aall (Hg.), Turbulent Peace. The Challenges of Managing International Conflict, Washington D.C. (United States Institute of Peace), 2001, S. 785-800.

Timothy D. Sisk, Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts, Washington D.C. (United States Institute of Peace / Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict), 1996.

Stephen John Stedman/Elizabeth M. Cousens/Donald Rothchild (Hg.), Ending Civil Wars. The Implementation of Peace Agreements, Boulder und London (Lynne Rienner Publishers), 2002.

Peter Waldmann, Zur Asymmetrie von Gewaltdynamik und Friedensdynamik am Beispiel von Bürgerkriegen und bürgerkriegsähnlichen Zuständen, in: Wilhelm Heitmeyer/Hans-Georg Soeffner (Hg.), Gewalt, Frankfurt/Main (Suhrkamp), 2004, S. 246-265.

Barbara F. Walter, Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars, Princeton und Oxford (Princeton University Press), 2002.

Ein UN-Beobachter verfolgt im Juni 2002 in Kabul, wie ein afghanischer Delegierter bei der Präsidentenwahl im Rahmen der Loja Dschirga seine Stimme abgibt. Bild: picture-alliance



kommen erkennen die Kriegsparteien an, dass sie militärisch nicht fähig waren, ihre Ziele vollständig zu realisieren. Ihre erste Präferenz bleibt aber weiterhin, ihre Position auf ganzer Linie durchzusetzen, wenn es denn möglich wäre. Sie würden die ganze Regierungsmacht der geteilten vorziehen, und separatistische Kräfte hätten lieber einen eigenen Staat als einen mit dem Gegner gemeinsamen. Nimmt man das Programm der Konfliktparteien als Kriterium für die Orientierung am Status quo, fehlt diese Ausrichtung in den meisten Gesellschaften nach Bürgerkriegen. Schon das erklärt zu einem guten Teil, warum etwa in Bosnien und Herzegowina die konkordanzdemokratischen Institutionen so unbeliebt, schwach und schwerfällig in ihren Entscheidungen sind.

Die Konkordanzdemokratie läuft Gefahr, jede Politik zu einer ethnisch definierten zu machen, denn Zutritt zu politischen Entscheidungen ist nur noch über ethnisch definierte Wege möglich. Dieses Argument impliziert, dass es neben den ethnischen Gruppen keine wichtige anders definierte Konfliktpartei mehr gibt. Nach ethnischen Bürgerkriegen ist diese Bedingung umso eher anzutreffen. Indem die Konkordanzdemokratie Konfliktparteien als Bauelemente nimmt, formt deren Konflikt das gesamte politische System und legt die Politik auf diese Konfliktlinie fest. Um diese Kritik weiter zuzuspitzen: Konkordanzdemokratie schreibt nach Bürgerkriegen die Frontlinien des Krieges in die Institutionen des politischen Systems ein. Im Prinzip kann Konkordanzdemokratie auch solche Konfliktparteien integrieren, die erst nach ihrer Etablierung auftreten und sich nicht entlang der dominierenden Konfliktlinie definieren. Das Problem aber ist, dass sie das Entstehen dieser neuen Kräfte sehr erschwert, eben weil diese vorherrschende Konfliktlinie den Zugang zur Politik regelt. So vernichtend dieser Kritikpunkt erscheinen mag, so sehr bedeutet er ein zu pauschales Urteil über die Konkordanzdemokratie. Er trifft zu, wenn festgelegt wird, sämtliche politischen Positionen auf Dauer nach starren, einmal vereinbarten Quoten zwischen den Kriegsparteien zu verteilen. Die Verhältniswahl bietet aber die Chance, das Proporzprinzip flexibel zu handhaben. Sie setzt nicht voraus, dass die an der Regierungsmacht zu beteiligenden Gruppen

bereits festgelegt sind. Vielmehr erlaubt sie den politischen Akteuren, sich selbst zu definieren.

Integrative Machtteilung

Nicht zuletzt aus der Kritik der Konkordanzdemokratie ist ein Ansatz entstanden, der bisweilen als integrative Machtteilung bezeichnet wird. Dessen Anliegen besteht darin, eine in der Mitte des politischen Spektrums angesiedelte interethnische Koalition hervorzubringen. Seinen Befürwortern

zufolge setzt dieser Ansatz anders als die Konkordanzdemokratie keineswegs gemäßigte und versöhnliche Einstellungen bei den Führungen der Konfliktparteien als gegeben voraus. Statt dessen kommt es darauf an, das politische System darauf auszurichten, Mäßigung, Kompromiss und Kooperation zwischen den Konfliktparteien zu belohnen. „Making moderation pay“, lautet die Devise.¹¹ Neben dem Föderalismus wird immer wieder das Wahlsystem als institutioneller Baustein hervorgehoben.¹²

Das Wahlsystem sei so zu gestalten, dass sich die Kandidaten gegenüber den ande-

„Erlauben Sie nicht, dass andere für Sie wählen“, wirbt diese Anzeige der SFOR für eine Stimmabgabe bei den bosnisch-herzegowinischen Wahlen im Oktober 2002. Quelle: Slobodna Bosna, Nr. 307 vom 3.10.2002



ren Konfliktparteien gemäßigt verhalten und sich so die gegnerischen Gruppen einander annähern. Weitere Ziele seien, eine permanente Exklusion einiger Konfliktparteien zu verhindern und zu multi-ethnischen Koalitionen zu ermutigen. Gefordert wird ein Wahlmodus, bei dem Kandidaten auch auf Stimmen aus anderen Konfliktparteien angewiesen sind. Dies bestrafe eine Mobilisierung gegen diese Gruppen. Varianten der Mehrheitswahl stellten durchaus ein geeignetes Mittel dafür dar. So könne das Wahlrecht vorgeben, dass ein Kandidat nur dann ein Amt antreten darf, wenn er einen Mindestanteil von Stimmen aus anderen ethnischen Gruppen gewinnt. Hier stellt sich die Frage, was geschehen soll, wenn keiner der Bewerber diese Hürde überspringt? Senkt man die genannten Anforderungen, reduziert man zugleich die Anreize für moderates Handeln. Behält man die Kriterien bei, kommt möglicherweise nie ein Ergebnis zustande.

Ein anderes Mittel sei die Alternativwahl, bei der die Wähler nicht nur ihre erste, sondern auch eine zweite oder weitere Präferenzen angeben könnten. Erreicht keiner der Kandidaten 50% der Erstpräferenzen, wird derjenige mit den wenigsten Erstpräferenzen gestrichen und die Zweitpräferenzen seiner Wähler auf die übrigen Kandidaten verteilt. Dieser Vorgang wird solange wiederholt, bis ein Kandidat 50% der Erst- und weiteren umverteilten Präferenzen erhält. Die Alternativwahl sei ein Anreiz zur Mäßigung, weil die Kandidaten auch um die weiteren Präferenzen der Wähler und damit auch um Stimmen aus anderen Konfliktparteien werben müssten. Ob dieser Anreiz besteht, hängt aber von der Größe der Konfliktparteien im Wahlkreis ab. Stellt eine von ihnen 50% oder mehr der Wahlberechtigten und wählen diese geschlossen einen Kandidaten, sind die Stimmen aus anderen Konfliktparteien für diesen nicht mehr wichtig. Er muss daher den Wählern anderer Gruppen nicht mit einer moderaten Haltung begegnen.

Ihren Konflikt zu mäßigen, kann den Führungen der Konfliktparteien in doppelter Hinsicht als bedrohlich erscheinen. Einerseits sehen sie möglicherweise die wesentlichen Interessen ihrer Konfliktpartei in Gefahr. Andererseits können sie die eigene Macht und ihren Status für bedroht halten, sobald die Konfliktlinie an Gewicht verliert,

an der sie sich als Führung profiliert haben. Die integrative Machtteilung ist deshalb nur sehr schwer durchsetzbar.

Die Rolle von Wahlen

Nach dem Friedensschluss symbolisieren Wahlen am stärksten, den zuvor kriegerisch ausgetragenen Konflikt in die Bahnen eines gewaltlosen demokratischen Wettbewerbs zu lenken. „From bullets to ballots“, lautet die griffige Formel für diesen Übergang. Die Wahlen bestimmen, wer welche Positionen in den vereinbarten politischen Institutionen übernimmt, und legen zugleich wichtige Partner für die externen Akteure der Friedenskonsolidierung fest. Vor allem aber sollen demokratische Wahlen eine Regierung einsetzen, die von allen früheren Kriegsparteien als legitim anerkannt wird. Es kommt darauf an, dass sich die Gegner dem demokratischen Prozess fügen, nicht den Urnengang boykottieren und nach der Stimmabgabe deren Ergebnisse anerkennen und hinnehmen.

Zum Wahlsystem

Vor der Auswahl eines angemessenen Wahlsystems müssen die dafür verantwortlichen lokalen oder externen Akteure entscheiden, welchen Zielen es dienen soll. Den dominierenden Konflikt abzubauen, ist nur eines der möglichen Anliegen. Andere können unter anderem sein, stabile Regierungen zu gewährleisten oder dafür zu sorgen, dass die Wähler einzelne Abgeordnete direkt in die Verantwortung nehmen, also den Politiker an einen Wahlkreis zu binden. In Gesellschaften nach Bürgerkriegen sollte das Wahlsystem vor allem inklusiv wirken, als fair wahrgenommene Ergebnisse bringen sowie leicht zu verstehen und transparent sein.

Ich möchte hier kurz erörtern, welche Verfahren diesen Zielen eher entsprechen als andere. Dabei benenne ich allerdings nur grobe Tendenzen, unter anderem weil das Wahlverfahren und die institutionelle Ordnung in ihren Wirkungen ineinander greifen. Am leichtesten zu durchschauen und in ihren potenziellen Effekten am ehesten kalkulierbar sind einfache Varianten der

Anmerkungen

- 1 Adam Przeworski, *Minimalist conception of democracy: a defense*, in: Ian Shapiro/Casiano Hacker-Cordón (Hg.), *Democracy's Value*, Cambridge (Cambridge University Press), 1999, S. 23-55, S. 49.
- 2 Ian Lustick, *Stability in Deeply Divided Societies: Consociationalism versus Control*, in: *World Politics*, 31. Jg., April/1979, S. 325-344. Ich zitiere diesen klassischen Aufsatz, weil hier das Kontrollregime am klarsten und radikalsten verfochten wird. Einige aktuelle Arbeiten plädieren ebenso für Varianten des Kontrollansatzes, wenn auch zum Teil in abgeschwächter Form: Sammy Smooha, *The Model of Ethnic Democracy*, ECMI Working Paper 13, Flensburg 2001; Jack Snyder, *From Voting to Violence. Democratization and Nationalist Conflict*, New York und London (Norton), 2000, S. 323-334.
- 3 Chaim Kaufmann, *Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars*, in: *International Security*, 20. Jg., 4 (Frühling)/1996, S. 136-175; Chaim D. Kaufmann, *When All Else Fails: Ethnic Population Transfers and Partitions in the Twentieth Century*, in: *International Security*, 23. Jg., 2 (Herbst)/1998, S. 120-156; Radha Kumar, *Divide and Fall? Bosnia in the Annals of Partition*, London und New York (Verso), 1997, S. 24-26; Roland Paris, *Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism*, in: *International Security*, 27. Jg., 2/1997, S. 54-89, S. 80f.
- 4 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies. A Comparative Exploration*, New Haven und London (Yale University Press), 1977, S. 29f.; Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven und London (Yale University Press), 1999, S. 31-33.
- 5 Föderalismus ist auch in Mehrheitsdemokratien möglich.
- 6 Kaufmann 1996 (s. Anmerkung 3), S. 155f.
- 7 Timothy D. Sisk, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington D.C. (United States Institute of Peace / Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict), 1996, S. 78.
- 8 Lijphart 1999 (s. Anmerkung 4), S. 307.

Fortsetzung auf Seite 15

Mehrheits- („first past the post“) und der Verhältniswahl. Als das fairere und inklusivere der beiden dürfte den meisten Konfliktparteien die Verhältniswahl erscheinen, da hier mehr Stimmen dafür relevant bleiben, wie sich Parlament und Regierung zusammensetzen. Die Alternativwahl besitzt zwar unter bestimmten Bedingungen das Potenzial, Politiker von Stimmen aus anderen Konfliktparteien abhängig zu machen. Doch schon aufgrund ihrer Komplexität sind ihre Ergebnisse viel schwieriger vorher abzuschätzen als bei der einfachen Verhältnis- und Mehrheitswahl. Als Teil der Familie der Mehrheitswahlssysteme schneidet die Alternativwahl, was die Inklusion angeht, schlechter ab als die Verhältniswahl. Insgesamt entsprechen der Tendenz nach solche Varianten der Verhältniswahl, bei denen über Listenwahl die Zusammensetzung des Parlaments bestimmt wird, am ehesten den Bedürfnissen von Gesellschaften nach Bürgerkriegen.

Die Wahlen und ihr Umfeld

Eine Konfliktpartei weist die Wahlergebnisse umso eher zurück, je mehr sie meint, diese seien manipuliert und würden nicht die Präferenzen der Wähler wiedergeben. Möglicherweise boykottiert sie daraufhin die gemeinsamen Institutionen oder wagt den Schritt zurück in den Krieg. Diese Gefahr besteht vor allem, wenn die Demobilisierung, Entwaffnung und Reintegration ihrer Kämpfer noch nicht abgeschlossen oder weit fortgeschritten ist.

Daraus ergeben sich zwei Anforderungen. Zum einen braucht man von den Konfliktparteien als unparteiisch wahrgenommene Akteure, die den gesamten Wahlvorgang überwachen oder selber organisieren. Zumeist übernehmen externe Akteure die Aufgabe, für glaubwürdige Wahlergebnisse zu sorgen. Wenn ihnen schon nicht die gesamte Organisation der Wahlen anvertraut wird, leisten sie neben der Aufsicht oft auch logistische, rechtliche und finanzielle Hilfe. Zum Wahlvorgang gehört, Wahl- und Parteiengesetze zu verabschieden, ggf. die Wahlkreise festzulegen, die Wähler, Parteien und Kandidaten zu registrieren, die Wähler zu informieren, Wahllokale einzurichten und die Stimmen auszuzählen sowie das Ergebnis zu verkünden.



Wo freie Wahlen sind, kandidieren auch extremistische Gruppierungen. Hier ist es eine kroatische rechtsradikale Partei, die verspricht: „Wir sind die Lösung“.
Bild: Ute Möntnich

Zum anderen ist den lokalen und externen Kräften der Friedenskonsolidierung dringend zu empfehlen, Wahlen erst abzuhalten, wenn die Truppen der früheren Kriegsparteien größtenteils oder vollständig demobilisiert und entwaffnet sind. Dann ist der Anreiz für eine Konfliktpartei viel geringer, aus dem Friedensprozess ganz auszusteigen und wieder auf den kriegerischen Konfliktaustrag zu setzen. Einen Anlass zu einem solchen Schritt kann die Konfliktpartei natürlich nicht nur bei einer tatsächlichen oder vermuteten Wahlmanipulation sehen.

Eine Konfliktpartei sieht sich bei der Demobilisierung folgendem Problem gegenüber: Wenn sie ihre Streitkräfte zurückzieht und Soldaten nach Hause schickt, der Gegner aber nicht, ist dieser fähig, einen vernichtenden militärischen Schlag zu setzen oder den Staat und seine Machtmittel zu erobern und auf Dauer für sich zu monopolisieren. Die erste Seite würde dann schlechter dastehen, als wenn sie den Krieg fortgesetzt oder die eigenen Truppen nicht demobilisiert hätte. Daher besteht die große Gefahr, dass selbst eigentlich friedenswillige Konfliktparteien ihre Streitkräfte nicht zurückziehen und demobilisieren, solange für sie ungewiss ist, ob der Gegner die Vorgaben des Friedensabkommens erfüllt. In Folge dessen droht das Scheitern der Demilitarisierung des Konflikts und ein neuer Bürgerkrieg.

Aufgrund dieser Gefahr brauchen die Konfliktparteien Garantien, damit sie ein

Friedensabkommen schließen und umsetzen. Diese sollten den verfeindeten Seiten eine Lebensversicherung ausstellen, indem die externen Akteure durch ihr militärisches Potenzial gewährleisten, dass keine Seite die Demobilisierung der anderen ausnutzen kann. Eine solche Garantie ist umso wirkungsvoller, je glaubwürdiger die externen Akteure vermitteln, willens und fähig zu sein, die Demobilisierung durchzusetzen. Als Hinweise darauf, wie sehr sie sich dem Friedensprozess verpflichtet fühlen, können die Größe und das Mandat der friedenserhaltenden Truppe, der Umfang der sonst noch bereit gestellten Ressourcen, die innenpolitische Unterstützung der Friedensmission in den Entsenderstaaten sowie das Ansehen und die geographische Nähe der externen Akteure dienen.¹³ Entsandt werden können solche Friedenstruppen von den Vereinten Nationen, von regionalen Organisationen wie der NATO, der EU oder der Afrikanischen Union, von einzelnen Staaten oder von einer Staatenkoalition, die sich eigens für eine Friedensmission bildet.

Die Demobilisierung und Entwaffnung der Kämpfer trägt zu einer Atmosphäre größerer Sicherheit bei und nimmt den früheren Kriegsparteien damit auch ein Mittel, im Wahlkampf oder bei der Stimmabgabe die Wähler einzuschüchtern. Neben der physischen Sicherheit zählen die Freiheit der Meinung, Bewegung und Organisation zu den minimalen Bedingungen freier Wahlen.

Des weiteren darf kein Informationsmonopol bestehen. Nur unter solchen Umständen besitzen politische Kräfte jenseits der im Krieg vorherrschenden Organisationen der Kriegsparteien eine faire Chance. Erst ein Mindestmaß an Sicherheit macht es möglich, dass die Menschen formal gewährte Freiheiten auch nutzen können.

Fazit

Ein Kontrollregime bietet kaum Aussichten, einen Frieden zu festigen, der durch eine ausgehandelte Regelung hervorgebracht wurde. Die Option, den Staat zu teilen, ist hingegen nicht pauschal zurückzuweisen. Unter günstigen Bedingungen stellt sie sich als gute Alternative zu den Mühen einer gemeinsamen Demokratie dar. Unter den Ansätzen einer gemeinsamen Demokratie kommt die Mehrheitsdemokratie in ihrer Wirkung einem Kontrollregime am nächsten. Beide Ansätze lassen mindestens eine der Konfliktparteien im Frieden wahrscheinlich schlechter abschneiden als im Krieg.

Um Ausschluss sowohl durch Autokratie als auch durch Demokratie zu verhindern, empfiehlt sich eine Demokratie mit *power-sharing* zwischen den früheren Kriegsparteien. Die integrative Machtteilung weist zwei zentrale Schwächen auf: Zum einen gibt sie nur unter bestimmten strukturellen Bedingungen einen Anreiz, die Politik gegenüber anderen Konfliktparteien zu mäßigen. Zum anderen ist sie sehr schwer durchsetzbar, da sie den dominanten Organisationen der früheren Kriegsparteien als Bedrohung ihrer Erfolgsgrundlagen erscheinen kann. Die Konkordanzdemokratie räumt der Einbeziehung der Konfliktparteien höhere Priorität ein. Allerdings führt sie schnell zu Entscheidungsblockaden. Wird sie schlecht ausgestaltet, legt sie das gesamte politische System dauerhaft auf die Konfliktlinie des Bürgerkrieges fest.

Alle Optionen sind auf ihre Weise problematisch, doch abgewogen nach Vorzügen und Schwächen erscheint mir für Gesellschaften nach Bürgerkriegen die Konkordanzdemokratie noch als die geeignetste. Allerdings sollte sie die politischen Ämter nicht nach einer einmal vereinbarten, doch auf Dauer gültigen festen Formel zwischen den früheren Kriegsparteien verteilen.

Wie sich die Regierung zusammensetzt, ist statt dessen durch die einfache Verhältniswahl zu ermitteln, bei der sich die politischen Akteure selbst definieren können.

Das Vetorecht ermöglicht einer Konfliktpartei, ihre grundlegenden Interessen zu schützen. Um die Gefahr einer Lähmung des politischen Systems zu begrenzen, sollten die Konfliktparteien gemeinsam festlegen, auf welchen Gebieten sie über ein Vetorecht verfügen. Es sind Verfahren in das politische System einzubauen, die auftretende Entscheidungsblockaden bearbeiten. Dabei ist wichtig, dass sie über Umwege nicht doch noch auf eine Mehrheitsentscheidung hinauslaufen. Es sollte daher einen von allen Konfliktparteien anerkannten externen Schlichter geben, der nach Ausschöpfen aller anderen institutionellen Mittel eine Entscheidung trifft. Diese gilt solange, bis die Konfliktparteien selbst zu einem gemeinsamen Beschluss finden. Folgt man diesen Ratschlägen zur Proportionalität und zum Vetorecht, können zwar einige der Probleme der Konkordanzdemokratie abgeschwächt, keineswegs aber alle ausgeschaltet werden.

Der Ansatz der geschützten Demokratisierung verlässt sich nicht allein auf die kluge Wahl der politischen Institutionen und auf eine angemessene Abfolge der einzelnen Schritte auf dem Weg zur Demokratie. Externen Akteuren weist er die Aufgabe zu, mit einer Friedenstruppe den Konfliktparteien die Sicherheit zu garantieren. Die Präsenz einer starken internationalen Friedenstruppe macht es viel wahrscheinlicher, dass der Waffenstillstand erhalten bleibt und die Konfliktparteien ihre Truppen wie vorgesehen zurückziehen und demobilisieren. Zugleich sollten externe Akteure mit ihrem militärischen und zivilen Engagement dafür sorgen, dass die Macht- und Gewaltenteilung fortbesteht, die Regeln des demokratischen Wettbewerbs nicht von einer Seite manipuliert oder ganz abgeschafft werden und die Machtmittel des Staates nicht die Sicherheit und Freiheit einer Konfliktpartei bedrohen.

Der Dreiklang aus demokratischer Machtteilung, umsichtiger Demokratisierung und externen Absicherungen garantiert keineswegs den Erfolg der Versuche, den geschlossenen Frieden zu festigen. Die genannten Elemente beeinflussen zwar, welche Ziele die früheren Bürgerkriegsparteien mit welchen

- 9 Lijphart 1977 (s. Anmerkung 4), S. 25-47; Arend Lijphart, *The Power-Sharing Approach*, in: Joseph V. Montville (Hg.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington und Toronto (Lexington Books), 1990, S. 491-509, S. 494f.; Arend Lijphart, *The Wave of Power-Sharing Democracy*, in: Andrew Reynolds (Hg.), *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford und New York (Oxford University Press), 2002, S. 37-54, S. 37.
- 10 Lijphart 1977 (s. Anmerkung 4), S. 53; Ulrich Schneckener, *Auswege aus dem Bürgerkrieg. Modelle zur Regulierung ethno-nationalistischer Konflikte in Europa*, Frankfurt/Main (Suhrkamp), 2002, S. 318f.
- 11 So lautet der Titel einer seiner Beiträge: Donald L. Horowitz, *Making Moderation Pay: The Comparative Politics of Ethnic Conflict Management*, in: Joseph V. Montville (Hg.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington und Toronto (Lexington Books), 1990, S. 451-475.
- 12 S. Horowitz 1990 (s. Anmerkung 11), S. 471; Donald L. Horowitz, *Constitutional Design: An Oxymoron?*, in: Ian Shapiro/Stephen Macedo, (Hg.), *Designing Democratic Institutions*, New York und London (New York University Press), 2000, S. 253-284, S. 258-260; Donald L. Horowitz, *Electoral Systems: A Primer For Decision Makers*, in: *Journal of Democracy*, 14. Jg., 4 / 2003, S. 115-127.
- 13 Barbara F. Walter, *Committing to Peace. The Successful Settlement of Civil Wars*, Princeton und Oxford (Princeton University Press), 2002, S. 20-41 und S. 83-85.
- 14 Marina Ottaway, *Promoting Democracy after Conflict: The Difficult Choices*, in: *International Studies Perspectives*, 4. Jg., 2 / 2003, S. 314-322, S. 317f.

Mitteln verfolgen, können aber nicht in jedem Fall deren Abwägungen in die gewünschte Richtung lenken und aggressive Handlungen von Friedensgegnern verhindern.

Es gibt noch keinen Versuch, den Ansatz der geschützten Demokratisierung, wie hier dargelegt, *vollständig* umzusetzen. Das wird wahrscheinlich auch so bleiben, allein schon weil Verhandlungen aus vielen Gründen nur selten konsistente und in sich stimmige Ergebnisse hervorbringen. Genau solche Resultate werden aber gefordert, nicht nur von den Vertretern der Konkordanzdemokratie und integrativen Machtteilung, sondern auch vom Ansatz der geschützten Demokratisierung.

Die geschützte Demokratisierung stößt an die Grenze, dass sie von externen Akteuren ein sehr umfangreiches und kostspieliges sowie keineswegs ungefährliches Engagement fordert. Zu einem solchen Einsatz dürften äußere Mächte angesichts ihrer Interessenstruktur und Ressourcen nur in wenigen Fällen bereit sein. Ein einfacher Dreisatz unterstreicht dieses Problem: Der Friedensmission in Bosnien und Herzegowina wurden weit mehr Ressourcen bereitgestellt als andere Nachkriegsgesellschaften erhalten haben. Überträgt man den relativen Umfang des Engagements in Bosnien und Herzegowina auf den Kongo, müssten dort 900.000 ausländische Friedenskonsolidierer arbeiten. Dabei ist sogar noch fraglich, ob die für den Balkanstaat aufgebrauchten Mittel ausreichend sind.¹⁴

Neben solchen Grenzen dürfen auch die Gefahren der geschützten Demokratisierung

nicht verschwiegen werden. Zu diesen gehört, dass die externen Akteure schnell die Linie überschreiten können, hinter der ihre Präsenz einer oder mehrerer Konfliktparteien nicht mehr als willkommenes Engagement für den Frieden, sondern als Besatzung und feindseliger Akt erscheint. Je stärker Friedenserhaltung und -konsolidierung einer Konfliktpartei aufgezwungen werden müssen, desto eher wird diese die externen Akteure als neue Kriegsgegner betrachten.

Diesen Grenzen und Schwächen zum Trotz möchte ich resümierend das berühmte Zitat von Winston Churchill so variieren, dass es sich gegen Autoren richtet, die eine den früheren Kriegsparteien gemeinsame Demokratie ablehnen. Eine gut gestaltete Konkordanzdemokratie, abgesichert durch externe Akteure, ist für Gesellschaften nach einem Bürgerkrieg die schlechteste aller Optionen. Abgesehen von allen anderen.

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-0945-9332



Thorsten Gromes (Jahrgang 1975) ist Stipendiat der Forschungsgruppe „Demokratisierung und innergesellschaftlicher Frieden“ und promoviert über die Probleme der

Demokratisierung nach Bürgerkriegen am Beispiel von Bosnien und Herzegowina.

HSFK-Standpunkte

erscheinen mindestens sechsmal im Jahr mit aktuellen Thesen zur Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie setzen den Informationsdienst der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung fort, der früher unter dem Titel „Friedensforschung aktuell“ herausgegeben wurde.

Die HSFK, 1970 vom Land Hessen gegründet, arbeitet mit rund 40 wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in drei Forschungsgruppen zu den Themen: „Rüstungskontrolle und Abrüstung“, „Internationale Organisation, demokratischer Frieden und Herrschaft des Rechts“ sowie „Demokratisierung und der innergesellschaftliche Frieden“. Zudem gibt es die forschungsgruppenübergreifende Arbeitsgruppe „Kriege demokratischer Staaten seit 1990“ und den Arbeitsbereich „Friedenspädagogik/Konfliktpsychologie“. Die Arbeit der HSFK ist darauf gerichtet, die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte zu erkennen, die Bedingungen des Friedens als Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit zu erforschen sowie den Friedensgedanken zu verbreiten. In ihren Publikationen werden Forschungsergebnisse praxisorientiert in Handlungsoptionen umgesetzt, die Eingang in die öffentliche Debatte finden.

Neben den *HSFK-Standpunkten* gibt das Institut mit den „HSFK-Reports“ und „PRIF Reports“ wissenschaftliche Analysen aktueller Probleme und politische Empfehlungen in

Deutsch und Englisch heraus. Die „Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung“ stellen darüber hinaus grundlegende Forschungsergebnisse des Instituts dar. Mit dem „Friedensgutachten“ legen die HSFK und vier weitere Friedensforschungsinstitute (IFSH, FEST, INEF und BICC) ein gemeinsames Jahrbuch vor, das die laufenden Entwicklungen in Sicherheitspolitik und internationalen Beziehungen analysiert, kritisch kommentiert und Empfehlungen für Politik und Öffentlichkeit abgibt.

V.i.S.d.P.: Marlar Kin, Publikationen und Vorstandsangelegenheiten der HSFK, Leimenrode 29, 60322 Frankfurt am Main, Telefon (069) 95 91 04-0, Fax (069) 55 84 81 E-Mail: info@hsfk.de, Internet: www.hsfk.de

Für den Inhalt der Beiträge sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich. Ein Nachdruck ist bei Angabe der Quelle und Zusendung von Belegexemplaren gestattet. Der Bezug der *HSFK-Standpunkte* ist kostenlos, Unkostenbeiträge und Spenden sind jedoch willkommen.

Bankverbindung: Frankfurter Sparkasse, BLZ 500 502 01, Konto 200 123 459

Design und Layout: David Hollstein, www.hollstein-design.de · Druck: CARO Druck ISSN 0945-9332