

Widersprüche und Dilemmata des internationalen Peacebuilding am Beispiel des Kosovo

Von der Philosophischen Fakultät
der Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover
zur Erlangung des Grades eines

DOKTORS DER PHILOSOPHIE

Dr. phil.

genehmigte Dissertation
von

Dipl. Sozialwiss. Jens Narten

geboren am 11.01.1972, in Langenhagen

Referentin: Prof. Dr. Christiane Lemke
Korreferentin: PD Dr. Jutta Joachim
Tag der Promotion: 26. 07. 2010

Mein Dank gilt dem Institut für Politische Wissenschaft der Leibniz Universität Hannover, dem Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg und der Deutschen Stiftung Friedensforschung für ihre Unterstützung.

Zusammenfassung

Die vorliegende schriftliche Abhandlung dient der Darstellung des thematischen Zusammenhangs sieben wissenschaftlicher Fachartikel des Promovenden, die zusammen mit dieser Abhandlung als kumulative Dissertation eingereicht wurden. Die Dissertation überprüft am Beispiel des Kosovo, ob und in welchem Ausmaß eine Diskrepanz im Bereich des internationalen Peacebuilding zwischen der ursprünglich zu erreichenden Zielsetzung der Mandate und der faktischen Umsetzung vor Ort herrscht. Dabei beleuchtet sie sowohl einzelne thematische Umsetzungsdimensionen des Peacebuilding (Sicherheit, Menschenrechte, Demokratie, etc.) als auch einschlägige Interaktionsprozesse zwischen den jeweiligen Akteuren (international vs. international; international vs. lokal). Die Dissertation kommt zu dem Ergebnis, dass eine solche Diskrepanz vorliegt und in weiten Teilen auf eine Vielzahl komplexer operativ-programmatischer sowie struktureller Widersprüche und Dilemmata zurückgeführt werden kann (ungeklärte Staatlichkeit, externe Intrusivität, lokale Abhängigkeiten und Störer, etc.). Als Katalysatoren dieser Prozesse wirken dabei oft politische Auseinandersetzungen zwischen den einzelnen Akteuren über die Umsetzung und Erreichung von *local ownership* im Peacebuilding. In der Debatte über die konkreten Umsetzungsmodalitäten des Peacebuilding bestehen jedoch Handlungsoptionen, die zu einer relativen Angleichung der Akteurspositionen genutzt werden können (z.B. Prozesse zur Kooptierung lokaler Interessen). Gleichwohl ist ein grundsätzliches Beharrungsvermögen der zu beobachtenden Widersprüche und Dilemmata im Peacebuilding-Prozess festzustellen, das auf wechselseitige Verstärkungsprozesse schließen lässt. Damit erscheint eine grundsätzliche Überwindung dieser Widersprüche und Dilemmata weniger erreichbar zu sein als vielmehr deren langfristige Bearbeitung und moderate Abschwächung.

Schlagworte: Peacebuilding, Local Ownership, Kosovo

Abstract

The present paper describes the thematic context of seven academic articles published by the author, which—together with this paper—were submitted as a cumulative dissertation. With reference to peacebuilding in Kosovo, the dissertation scrutinizes if and to what extent there is a discrepancy between the original objectives of the applicable mandates and their actual implementation on the ground. In so doing, it sheds light on individual thematic peacebuilding dimensions and their level of implementation (security, human rights and democratization etc.) as well as on relevant interaction processes between the respective actors, be they international or local. The dissertation arrives at the conclusion that such a discrepancy can be verified and, to a large extent, related to a complexity of operational-programmatic and structural contradictions and dilemmas (unclear statehood, external intrusiveness, local dependencies and spoilers, etc.) Moreover, the political conflict between individual actors over the realization of local ownership of peacebuilding often serves as a catalyst for such processes. However, certain options exist with respect to the dispute about concrete modalities of peacebuilding implementation that could be successfully utilized to reach a moderate alignment of the actors' diverging interests and positions (i.e. through co-optation of local interests into the peacebuilding agenda). At the same time, one can observe a basic inertia of the contradictions and dilemmas identified in the peacebuilding process that suggests their interdependency and mutual amplification. This finding, in turn, suggests that seeking to overcome such contradictions and dilemmas completely is less feasible than trying to modify and manage them over a longer period of time.

Key Words: *Peacebuilding, Local Ownership, Kosovo*

Inhalt

Vorwort	5
1. Einleitung	7
2. Forschungsgegenstand und Relevanz	9
3. Überblick zum Forschungsstand	11
4. Forschungsannahmen und Fragestellung	14
5. Skizze der Forschungsmethodik	17
6. Forschungsbeitrag und Ergebnisse der Einzelartikel	21
6.1. Fachartikel I (<i>Menschenrechtsschutz</i>)	22
6.2. Fachartikel II (<i>Building Local Institutions</i>)	23
6.3. Fachartikel III (<i>Need of Self-Reflection</i>)	24
6.4. Fachartikel IV (<i>Peacebuilding Interaction</i>)	25
6.5. Fachartikel V (<i>Co-opting Security Provisions</i>)	26
6.6. Fachartikel VI (<i>Postwar Democratization</i>)	27
6.7. Fachartikel VII (<i>Dilemmas of Promoting Ownership</i>)	28
7. Gesamtergebnis, Schlussfolgerungen und Empfehlungen	29
8. Literaturverweise	34
9. Liste der Originalartikel des Promovenden	36

Vorwort

Die vorliegende schriftliche Abhandlung dient der Darstellung des thematischen Zusammenhangs sieben wissenschaftlicher Fachartikel des Promovenden, die zusammen mit dieser Abhandlung als kumulative Dissertation eingereicht werden und sich im Anhang befinden. Die derzeit gültige Promotionsordnung führt dazu aus:

„Die Vorlage mehrerer wissenschaftlicher Arbeiten ist zulässig, wenn dadurch die Befähigung zu vertiefter wissenschaftlicher Arbeit nachgewiesen wird (kumulative Dissertation). Es sind mindestens drei thematisch zusammenhängende Fachartikel einzureichen, deren wissenschaftliche Leistung einer Dissertation adäquat sein muss. Der thematische Zusammenhang der Arbeiten ist von der Bewerberin oder dem Bewerber im Rahmen einer gesonderten Abhandlung schriftlich darzulegen und bildet in Verbindung mit den eingereichten Fachartikeln die Dissertation“ (vgl. § 10 Abs. 2d Promotionsordnung 1/2010).

Für die Darstellung des thematischen Zusammenhangs der eingereichten Fachartikel sollen in einem ersten Schritt der gemeinsame Forschungsgegenstand der Artikel und dessen Forschungsrelevanz erörtert werden. Im zweiten Schritt soll dann ein Überblick über den aktuellen Forschungsstand der Peacebuilding-Debatte gegeben werden, um in Schritt drei die den eingereichten Fachartikeln zugrundeliegenden Forschungsannahmen und die daraus resultierende Fragestellung zu umreißen.

Im vierten Schritt soll die gemeinsame Forschungsmethodik der Artikel aufgezeigt werden, während in Schritt fünf der wissenschaftliche Forschungsbeitrag sowie die konkreten Forschungsergebnisse der einzelnen Fachartikel erläutert werden. Im sechsten und letzten Schritt erfolgt schließlich die zusammenfassende Ergebnisformulierung aus allen Forschungsbeiträgen in Form konkreter Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Anwendungspraxis des internationalen Peacebuilding.

Die sieben Fachartikel sind dabei im Zeitraum von 2004 bis 2009 im Zusammenhang diverser internationaler Forschungsprojekte entstanden sowie in verschiedenen Fachjournalen und Sammelbänden – überwiegend in englischer Sprache – in den USA, Großbritannien, den Niederlanden, Taiwan und Deutschland publiziert, und größtenteils auf internationalen Fachkonferenzen vorgestellt und diskutiert worden.¹

Insgesamt soll durch die Vorlage der eingereichten Fachartikel die Befähigung des Promovenden zu vertiefter wissenschaftlicher Arbeit nachgewiesen werden. Die Arbeiten wurden dabei gefördert durch die Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF), das Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg (IFSH) sowie durch das Institut für Politische Wissenschaft der Leibniz Universität Hannover (IPW).

¹ Vgl. Liste der eingereichten Fachartikel in Abschnitt 9, sowie nachfolgende Auflistung der Teilnahme des Promovenden an Fachkonferenzen: 2008 European Studies Symposium *Kosovo: Unabhängig in die Abhängigkeit?* des Jean Monnet European Centre of Excellence der Universität Hannover; Jahreskonferenzen der *International Studies Association* (ISA) 2007 in Chicago und 2009 in New York, sowie der *American Political Science Association* (APSA) 2009 in Toronto; Teilnahme an der Forschungsgruppe *“Research Partnership on Postwar State-Building”* (Universities of Boulder and Denver) 2006-2008; an der Forschungsgruppe *“External Democracy Promotion in Post-conflict States”* (FU Berlin/Stanford University/University of Ottawa) 2007-2008; sowie an der Forschungsgruppe *“Multi-stakeholder Partnerships in Post-conflict Reconstruction”* (University Scuola Sant’Anna Pisa/London School of Economics/University of Amsterdam/Bradford University/Egmont Royal Institute Brussels/ ISIS Sofia und IFSH Hamburg) 2009-2010.

1. Einleitung

Mit dem Ende des Kalten Krieges erlebten die Vereinten Nationen eine massive Aufwertung ihrer Handlungsfähigkeit und Instrumentarien zur Wahrung von Sicherheit und Frieden weltweit. Ein entscheidendes Instrumentarium in diesem Zusammenhang war und ist die Mandatierung und Entsendung multidimensionaler Friedensmissionen in Krisen- und Konfliktgebiete in der unmittelbaren Nachkriegsphase – in der UN-Terminologie besser bekannt als *post-conflict peacebuilding*. Spätestens seit der Jahrtausendwende ist dieses Instrument sowohl fester Bestandteil der angewandten UN-Politik zur Friedenskonsolidierung als auch eine der größten operativen Herausforderungen für die Vereinten Nationen insgesamt: *“peacebuilding has become and is likely to remain one of the primary challenges facing the United Nations membership”* (UN Secretary-General 2001: 3).

Wie kam es nun aber zu dieser rasanten Entwicklung des Peacebuilding-Konzepts und seiner konkreten Implementierung seit den frühen 1990er-Jahren? Anfang der neunziger Jahre entwarf der damalige Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros-Ghali den Begriff als programmatisches Konzept innerhalb des UN-Systems in der sog. *agenda for peace* (vgl. UN Secretary-General 1992). Er definierte dabei *post-conflict peacebuilding* zunächst als *„action to identify and support structures which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into conflict”* (UN Secretary-General 1992: § 21), um den Begriff dann stärker inhaltlich zu füllen: *“[Peacebuilding will] address the deepest causes of conflict: economic despair, social injustice and political oppression [... by] comprehensive efforts to identify and support structures which will tend to consolidate peace and advance a sense of confidence and well-being among people”* (ibid.: § 15 und 51).²

² Boutros-Ghali listete darüber hinaus einen ganzen Katalog an möglichen Peacebuilding-Maßnahmen auf: z.B. Entwaffnung von Kombattanten, Herstellung öffentlicher Ordnung, Verwahrung und Zerstörung von Waffen, Repatriierung von Flüchtlingen, Ausbildung von Sicherheitskräften, Beobachtung von Wahlen, Schutz von Menschenrechten, Reform von Regierungsinstitutionen, Förderung politischer Partizipation und sozio-ökonomischer Entwicklung, vertrauensbildende Maßnahmen und kultureller Austausch, Minenräumung,

Doch zunächst blieb unklar, wie der Begriff des Peacebuilding konkret vom militärisch geprägten Begriff des *peacekeeping* – etwa dem Einsatz von UN-Blauhelmen – abzugrenzen wäre, und ob dies überhaupt möglich wäre. Im Laufe der 90er-Jahre entwickelte sich daher ein wechselseitig ergänzendes, komplementäres Verständnis beider Konzepte, so dass in der Folge von in einander überfließenden ‚Generationen‘ von Friedensmissionen gesprochen wurde, die eine kontinuierliche Fortentwicklung vom Peacekeeping zum Peacebuilding darstellen (vgl. Gareis 2002; Kühne 2005: 26 ff.).

Während der Einsatz von UN-Blauhelmen zur Überwachung militärischer Pufferzonen als klassisches Beispiel des Peacekeeping gilt (vgl. Israel/Ägypten, Pakistan/Indien, Zypern), wurde damit in den 1950-70er-Jahren gleichsam die erste Generation in der Entwicklung zum späteren Peacebuilding geschaffen. Dagegen entstand eine zweite Generation in den späten 1980er- und frühen 90er-Jahren mit der Entsendung komplexer, multidimensionaler Peacekeeping-Missionen, die nicht mehr nur allein militärische Aufgaben, sondern zunehmend auch zivile Aufgaben zu erfüllen hatten (vgl. Namibia, Kambodscha, Bosnien-Herzegowina). Die Ausweitung militärischer Eingriffsbefugnisse für Friedensmissionen im Einsatzland gemäß Kapitel VII der UN-Charta leitete daraufhin die dritte Generation sog. ‚robuster‘ Friedenseinsätze ein (vgl. Somalia II, Bosnien II). Die vierte Generation von Friedensmissionen vereinte schließlich robuste und multi-dimensionale Friedensaufgaben vermehrt mit dem Auftrag, Übergangsverwaltungen unter Ausübung umfassender exekutiver, legislativer und judikativer Vollmachten in Nachkriegsgebieten einzurichten (vgl. Ostslawonien, Kosovo, Ost-Timor).

Stärkung demokratischer und rechtstaatlicher Strukturen, Förderung von Transparenz und guter Regierungsführung, usw. (ibid.: § 55-59).

2. Forschungsgegenstand und Relevanz

Heute ist das Konzept des Peacebuilding im UN-System fest etabliert und hat weitgehend seine konzeptionelle Ausgestaltung erhalten. Zugleich ist die konkrete operative Anwendung des Peacebuilding-Konzepts unter Praktikern ebenso wie in der Friedensforschung höchst umstritten. So fragt etwa Tschirgi von der International Peace Academy in New York: *“Why is it that after more than ten years of practice, the international peacebuilding project is still experimental, amorphous and tenuous in nature? And how can the knowledge and experience gained to date be better put to use to achieve more effective peacebuilding outcomes?”* (2004: 1).

Der ‚offizielle‘ Peacebuilding-Konsens, der unter den UN-Akteuren und einer Vielzahl der UN-Mitgliedstaaten scheinbar eine nominelle Einheit bildet ist zunehmend unter den Druck einer kritischen Öffentlichkeit und hinterfragenden Wissenschaft geraten. Der Versuch über Erfahrungsberichte von *best practices* und *lessons learned* zu einer qualitativen Verbesserung von Peacebuilding-Maßnahmen zu gelangen, bricht sich an der zunehmenden Kenntnis und dem Forschungsinteresse zu inhärenten Widersprüchen von Peacebuilding-Programmen und ihren tiefgreifenden strukturellen Umsetzungsdilemmata.

So konstatieren beispielsweise Chopra und Hohe: *“Planners have never assessed the number of elements and the breadth of such an [peacebuilding] assignment, nor have implementers ever adequately prepared for the task, let alone effectively accomplished it“* (2004: 289). Zudem scheinen Peacebuilding-Missionen in einer Form zu operieren, die vorgegebene Peacebuilding-Mandate gleichsam von oben herab (*top-down*) zu implementieren suchten, ohne dabei die Empfängergesellschaft entsprechend einzubinden bzw. die vor Ort zu implementierenden Grundsätze auf sich selbst anzuwenden. So charakterisiert Chesterman diesbezüglich das Vorgehen internationaler Peacebuilding-Akteure mit den Worten *‘Do as I say, not as I do‘* (2004: 150 f.). In der Zusammenschau bislang erfolgter Peacebuilding-Aktivitäten beschreibt Tschirgi schließlich auch eine

„chronische Unfähigkeit“ internationaler Akteure „*to adapt their assistance to the political dynamics of the war-torn societies that they seek to support*“. Stattdessen herrsche eine interne/externe Entkoppelung (*disconnect*) vor: „*[International peacebuilding efforts] fall short of their declared goals of enabling war-torn societies to get on the path to sustainable peace and development*“ (Tschirgi 2004: i).

Eine derartige Fundamentalkritik an der Umsetzung internationaler Peacebuilding-Missionen widerspricht der linearen instrumentellen Logik eines passgenauen und exakt ausgerichteten Peacebuilding-Instrumentariums in Form des schlichten Maßnahmenkatalogs der 1990er- und frühen 2000er-Jahre und schärft zugleich den Blick für bestehende Unzulänglichkeiten, diverse Widersprüche und vorherrschende Dilemmata in der Implementierung von Peacebuilding-Mandaten. Genau an diesem Punkt generiert sich das Forschungsinteresse der eingereichten Fachartikel und umreißt damit zugleich den konkreten Forschungsgegenstand und die Relevanz der Untersuchung von Peacebuilding-Missionen für eine möglichst effektive Umsetzung ihrer Mandate. Zugleich erahnt man aber das umfangreiche Spektrum möglicher Widersprüche und Dilemmata, die einer idealtypischen Umsetzung von Peacebuilding entgegen stehen.³ Das Aufzeigen konkreter Umsetzungswidersprüche und Handlungsdilemmata im Peacebuilding konstituiert also gleichzeitig den Forschungsgegenstand und das konkrete wissenschaftliche wie auch anwendungsorientierte Forschungsinteresse zur Erstellung begründeter Konzeptionierungs- und Umsetzungsempfehlungen für zukünftige Peacebuilding-Missionen.

³ Widersprüche und Dilemmata im Sinne der eingereichten Arbeiten sollen dabei den Zustand schwieriger und komplexer Optionen zwischen widerstreitenden Umsetzungsvorgaben bzw. Zielsetzungen des Peacebuilding bedeuten, mit der Auswirkung, dass die Umsetzung einer Zielvorgabe der Erreichung einer anderen entgegensteht (vgl. Fachartikel VII: 280, Fn. 8).

3. Überblick zum Forschungsstand

In verblüffender Analogie zur Herausbildung der verschiedenen Peacebuilding-Generationen unterscheidet die neuere Friedensforschung drei Generationen der wissenschaftlichen Debatte über Peacebuilding. In den frühen und mittleren 1990er-Jahre befasste sich laut Paris und Sisk (2009a: 6 ff.) die erste Generation der ‚*peacebuilding scholarship*‘ vorrangig mit der detaillierten Beschreibung bestimmter Peacebuilding-Missionen, ohne jedoch einen systematischen Analyse- oder Theorierahmen bezüglich grundlegender Strategien, Zielsetzungen bzw. Grundannahmen des Peacebuilding aufzuzeigen (vgl. Durch 1993 und 1996).

Gegen Ende der 1990er- und frühen 2000-er Jahre wandte sich die Forschungsgemeinde dann stärker von der eher deskriptiven Analyse ab und konzentrierte sich in einer zweiten Generation verstärkt auf theoriegeleitete bzw. vergleichende Analysen von Peacebuilding-Missionen sowie ihre spezifischen Aspekten und Dimensionen (vgl. Stedman 1997; Chandler 2000; Collier/Hoeffler 2001; Pugh 2004).⁴

Mitte der 2000er-Jahre setzte eine Art massiver Umorientierung in der Friedensforschung ein, die zunehmend Kritik an der bis dahin etablierten Peacebuilding-Orthodoxie innerhalb des UN-Systems (sog. *New York Consensus*) übte und sich verstärkt gegen die unreflektierte Übernahme eines modellartigen, schablonenhaften Peacebuilding aussprach, das nur die oberflächliche Erreichung eines westlich geprägten liberalen Friedens, demokratischer Rechtsstaatskultur sowie wirtschaftlicher Marktliberalisierung anstrebte und zuließ (vgl. Kahler 2009: 288).⁵

Zunehmend rückten daraufhin auch negative Auswirkungen von Peacebuilding-Missionen in den Blickwinkel der Debatte, die beispielsweise

⁴ Dies umfasste beispielsweise die analytische Erfassung von Interventionstypologien, Kriegsökonomien, fragiler Staatlichkeit, Spoiler-Gruppen, regionaler Zusammenhänge sowie den thematischen Dimensionen Sicherheit, Demokratieförderung, Zivilgesellschaft, Exit-Strategien, etc. (vgl. Paris/Sisk 2009a: 7).

eine zu starke militärische Ausrichtung der Missionen beklagte (vgl. Tschirgi 2003 und 2004). Gleiches gilt für die Kritik einer neokolonialen Ausprägung multidimensionaler Friedensmissionen und internationaler Übergangsverwaltungen (vgl. Chestermann 2004; Fearon/Laitin 2004) sowie für Destabilisierungseffekte durch zu frühe Wahlen und Marktreforemen bei mangelhafter Konsolidierung staatlicher Institutionen in Nachkriegsgesellschaften (Paris 2004).

Die zunehmend kritische Wende in der Auseinandersetzung mit klassischen interventionistischen Modellansätzen des Peacebuilding führt derzeit zur Herausbildung einer dritten Generation der wissenschaftlichen Debatte, deren einer Strang Peacebuilding-Interventionen gänzlich in Frage stellt (sog. *rejectionist disengagement* mit Forderungen nach „*let them fail*“, vgl. Herbst 2003). Andererseits zeichnen sich auch solche kritischen Positionen ab, die Peacebuilding nicht als gescheitert, sondern als reformierbar betrachten (sog. *revisionist response*, vgl. Kahler 2009: 297).⁶

Die sich herausbildende dritte Generation der Peacebuilding-Debatte konzentriert sich also auf die Erfassung tieferliegender Komplexitäten, Spannungsfelder und Widersprüche in Peacebuilding-Prozessen. Paris und Sisk plädieren diesbezüglich für eine Anpassung des Forschungsziels mit der Aufgabe „*to explore the competing (and sometimes contradictory) imperatives facing those who attempt to reconstitute effective and legitimate governmental structures in war-torn states*“. Sie beschreiben dabei State- und Peacebuilding-Maßnahmen als „*inherently contradiction-filled enterprise rather than as a sequence of mutually reinforcing steps—[which] allows us to focus on the nature of the tensions and contradictions themselves [...in order*

⁵ Für einen Überblick über die Instrumentarien des sog. *New York consensus* vgl. beispielsweise UN-ESA 1996; DPKO Best Practices Unit 2003.

⁶ Kahler unterscheidet verschiedene *revisionist policy responses* – z.B. die Absenkung der Zielerreichungsmarken des Peacebuilding als *good enough governance*, ein früher einsetzender intensivierter Fokus auf *local ownership*, effektivere multilaterale Koordinierung, Reduzierung intrusiver internationaler Präsenz in fragilen Staaten, längere Planungs- und Implementierungszeiträume, sowie verstärkte Unterstützung lokaler Initiativen und entschiedenerere Bereitschaft zur Re-evaluierung internationaler Peacebuilding-Politik (vgl. *ibid.* 2009).

to] gain a better understanding of the forces that might sustain—or derail—future operations“ (ibid. 2009a: 13 f.).⁷

Um ein besseres Verständnis für die hohe Komplexität von Peacebuilding-Prozessen und ihren inhärenten Widersprüchen und Dilemmata zu erlangen und damit resultierende Schwächen des internationalen Peacebuilding besser bearbeiten zu können, plädieren Paris und Sisk für eine umsichtige Analyse ihrer Entstehungsprozesse, Umsetzungsdynamiken und wechselseitigen Abhängigkeiten und Verstärkungen. Dies bilde die Kernaufgabe der dritten Generation in der wissenschaftlichen Debatte über Peacebuilding (vgl. ibid. 2009a: 18).

Als neue, anzuwendende analytische Methode skizzierten sie hierfür die Grundzüge der sog. *dilemma analysis* (vgl. ibid.: 304), die in Abschnitt 5 des vorliegenden Textes umrissen werden soll. Zugleich verorten sich die eingereichten Fachartikel in diesem methodischen Ansatz und ihrer analytischen Logik. Insbesondere der eingereichte Artikel VII hat als Buchkapitel der diesbezüglichen Publikation von Paris und Sisk (2009) zur konkreten Ausgestaltung und Anwendung dieses analytisch-methodischen Ansatzes der dritten Forschungsgeneration beigetragen.⁸

⁷ Paris und Sisk behandeln Fragen des eher regierungsstaatlich-institutionell ausgerichteten Statebuilding als integralen Bestandteil des gesamtgesellschaftlich weiter gefassten und komplexeren Konzepts von Peacebuilding, verwenden beide Konzepte aber häufig auch synonym zwecks Erfassung gemeinsamer Prozesse und Widersprüche (vgl. 2009a).

⁸ Der Fachartikel VII stellt ein Arbeitsergebnis des durch die *Universities of Denver* und *Boulder* geleiteten internationalen Forschungsprojekts RPPS/SPN (*Research Partnership on Postwar Statebuilding/Sustainable Peacebuilding Network*) dar, das als eigenständiges Buchkapitel in die Abschlusspublikation des Projektes einfließt (vgl. Narten in Paris/Sisk 2009: 252-283).

4. Forschungsannahmen und Fragestellung

Den eingereichten Fachartikeln liegen zentrale, forschungsleitende Annahmen zugrunde, die sich gleichsam als roter Faden durch die Analysen der Artikel unter Bezugnahme auf das Fallbeispiel des Kosovo ziehen. Diese Forschungsannahmen können wie folgt dargestellt werden.

- Grundannahme: Im internationalen Peacebuilding herrscht eine erhebliche Diskrepanz zwischen der ursprünglich zu erreichenden Zielsetzung der Mandate und der faktischen Umsetzung vor Ort.
- Folgeannahmen: Diese Diskrepanz zwischen Mandatsanspruch und Umsetzung kann in weiten Teilen auf eine komplexe Vielzahl operativ-programmatischer sowie struktureller Widersprüche und Dilemmata zurückgeführt werden.
- Dies betrifft sowohl einzelne thematische Umsetzungsdimensionen des Peacebuilding (Sicherheit, Menschenrechte, Demokratie, etc.) als auch einschlägige Interaktionsprozesse zwischen den jeweiligen Akteuren (international vs. international; international vs. lokal).
- Gleichsam als Katalysatoren dieser Prozesse wirken politische Auseinandersetzungen über die Umsetzung und Erreichung von *local ownership* im Peacebuilding sowie über häufig grundlegend verschiedene Friedens- und Sicherheitsinteressen bzw. das angewandte Implementierungsvorgehen der einzelnen Akteure.
- In der politischen Auseinandersetzung über die konkreten Umsetzungsmodalitäten des Peacebuilding bestehen gleichwohl Handlungsoptionen, die zu einer relativen Angleichung der Akteurspositionen genutzt werden können (z.B. Prozesse zur Kooptierung lokaler Interessen).

- Dennoch ist ein grundsätzliches Beharrungsvermögen der zu beobachtenden Widersprüche und Dilemmata im Peacebuilding-Prozess zu konstatieren, das auf wechselseitige Verstärkungsprozesse schließen lässt. Damit scheint die prinzipielle Überwindung dieser Widersprüche und Dilemmata weniger erreichbar zu sein als vielmehr deren langfristige Bearbeitung und moderate Abschwächung.

Auf der Basis dieser grundlegenden Forschungsannahmen lassen sich wiederum zentrale Forschungsfragen ableiten, auf die die eingereichten Fachartikel am Beispiel des internationalen Peacebuilding im Kosovo Bezug nehmen und Antwort finden sollen:

1. Wie manifestiert sich die Diskrepanz zwischen Zielsetzung und umfassender Implementierung des internationalen Peacebuilding am konkreten Fallbeispiel? Wie ist diesbezüglich das Peacebuilding-Mandat ausgestaltet, und welche zentralen thematischen Aufgaben und Umsetzungsbereiche sind in ihm aufgeführt?
2. Welche operativen, programmatischen beziehungsweise strukturellen Widersprüche und Dilemmata können anhand der Fallstudie aufgezeigt werden, die eine vollständige Umsetzung der im Mandat postulierten Peacebuilding-Zielsetzung erschweren oder gegebenenfalls gänzlich verhindern können?
3. In welchen thematischen Peacebuilding-Bereichen werden diese Widersprüche und Dilemmata virulent? Wie konkretisieren sie sich dort, und wie interagieren sie miteinander? Auf welche Faktoren bzw. Interaktionsprozesse kann ihre Entstehung schließlich zurückgeführt werden?

4. Welche Faktoren wirken dabei als verstärkende Elemente beziehungsweise als Katalysatoren in den diesbezüglich identifizierten Interaktionsprozessen zwischen den Akteuren, und wie wirken sich diese als maßgebliches Hindernis des gesamten Peacebuilding-Prozesses aus gemessen an der Bandbreite von Kooperation bis Konfrontation unter den Akteuren?

5. Welche Möglichkeiten und Umsetzungschancen haben die beteiligten Peacebuilding-Akteure, um die Komplexität und das Zusammenwirken der identifizierten Widersprüche und Dilemmata sowie konfliktärer Interaktionsprozesse sinnvoll bearbeiten und ihre negativen Auswirkungen zumindest abmildern zu können?

6. Welche konkreten Empfehlungen können anhand einer umfassenden Dilemmata- und Prozessanalyse diesbezüglich ausgesprochen werden, und wo liegen letztlich die Grenzen einer solchen Bearbeitung von Widersprüchen und Dilemmata für internationale Peacebuilding-Maßnahmen?

5. Skizze der Forschungsmethodik

Um fundierte Antworten auf diesen Katalog an Forschungsfragen und einen entsprechenden Abgleich mit den oben aufgeführten Forschungsannahmen zu ermöglichen, bedienen sich die eingereichten Fachartikel in ihrer Analyse der verschiedenen Peacebuilding-Dimensionen am Beispiel des Kosovo einer Kombination von Grundzügen der bereits erwähnten *dilemma analysis* sowie Elementen des sog. *process tracing*, ohne die die Erfassung erklärender Prozesse und Interaktionen nicht erfolgen könnte. Beide methodischen Ansätze sollen im Folgenden skizziert werden.

Für Paris und Sisk beginnt *dilemma analysis* mit der Annahme, dass viele Elemente des Peace- und Statebuilding sich konzeptionell bzw. operativ widersprechen und einander entgegenarbeiten: „*In fact, some of these elements are likely to interact in ways that have the potential to undercut, not advance, the goal of establishing legitimate, effective state institutions in war-torn societies.*“ Dabei sehen sie als grundlegende Aufgabe einer solchen Analyse „*to inform the process of devising more nuances and effective [...] strategies*“ (2009b: 310) und legen daher den Fokus auf die Erfassung tiefliegender Prozesse und immanenter Widersprüche im politischen, sozialen und ökonomischen Raum einer Nachkriegsgesellschaft, die andernfalls unbeachtet bleiben würden.

Dilemma analysis ist daher immer multidisziplinär und multidimensional zu verstehen und erfordert damit eine tiefgehende Kenntnis der jeweilig zu untersuchenden lokalen Verhältnisse (vgl. *ibid.*: 311). In der Erfassung komplexer und mehrdimensionaler Widersprüche und Dilemmata von Peacebuilding-Prozessen kommt es also darauf an, widerstreitende Imperative des Peacebuilding zu identifizieren und sowohl intendierte als auch nicht-intendierte Auswirkungen im Kontext dieser Dilemmata zu untersuchen.

Widersprüche und Dilemmata des internationalen Peacebuilding entstehen hierbei oft im Spannungsfeld zwischen *,short-term decisions vs. longer-term*

implications' oder im ‚*gap between stated objectives vs. actual performance and outcome*‘. Letztlich zielt damit eine solche Analyse auf die eingeschränkte Fähigkeit externer Peacebuilding-Akteure „*to effect profound and truly far-reaching transformations in the workings of any society [...and to bring] expectations into closer alignment with possibilities [of effective peacebuilding]*“ (ibid.).

Die Nähe der *dilemma analysis* zur Methodik eines detaillierten *process tracing* ist also unverkennbar. Letzteres muss sogar als integraler methodischer Bestandteil des Ersteren betrachtet werden. Dies wird deutlich in der Beschreibung des *process tracing* durch George und Bennet, die dies als Form einer ‚*chronologically thick description*‘ und ‚*detailed narratives*‘ zur Erfassung und Beschreibung relevanter kausaler Prozesse, Muster und Mechanismen sozialer Interaktion verstehen (vgl. George/Bennet 2005: 210 f.). Die analytische Relevanz des *process tracing* für derartige *In-depth*-Analysen ergibt sich aus der Tatsache, dass zu untersuchende kausale Effekte und Inferenzen – etwa zwischen abhängiger, unabhängiger sowie intervenierender Variable bzw. Variablen – nur dann wirklich vorlägen, wenn auch deren zugrundeliegender kausaler Mechanismus identifiziert worden wäre (vgl. Bennet/George 1997: Kap. 2, § 10).

Die eingereichten Fachartikel verfolgen dies in zweifacher Hinsicht. Zum einen fragen die einzelnen Studien nach den kausalen Zusammenhängen zwischen widersprüchlichen Konzeptionen und operativer Umsetzung verschiedener Peacebuilding-Bereiche, die zu einer mangelhaften oder widersprüchlichen Zielerreichung führte (z.B. in den Bereichen Menschenrechte, Demokratieförderung oder Sicherheitssektorreform). Zum anderen verfolgen die Artikel in ihrer Summe einen möglichst umfassenden kausalen Erklärungszusammenhang zwischen einem defizitären Peacebuilding-Ergebnis (gleichsam als zu erklärender, abhängiger Größe) und dem zu identifizierenden Komplex operativer Widersprüche und struktureller Dilemmata (als erklärende Faktoren).

Dieser Ansatz stimmt auch mit dem Anspruch von Bennet und George überein, nach solchen kausalen Zusammenhängen und Mechanismen zu suchen, welche insbesondere anzuwenden seien auf „*social processes, including intentions, expectations, information, small group and bureaucratic decision-making dynamics, coalition dynamics, strategic interaction, and so on*“ (1997: Kap. 2, § 2).⁹

Zu analysieren wären hierbei z.B. relevante Dokumente, Statements, öffentliche Aussagen, Interviews und Hintergrundgespräche, sowie präzise Sequenzierungen zur Frage ‚*who knows and does what and when?*‘ Anhand dieser Untersuchungsbasis können dann zugrundeliegende Forschungsannahmen und –fragenstellungen überprüft und ggf. ergänzt werden (vgl. George/Bennet 2005: 207 sowie 209, Fn. 12). Ein solches Vorgehen eröffnet auf der Basis eines tiefergehenden Verständnisses zugrundeliegender sozialer Interaktionsprozesse letztlich auch Möglichkeiten besser informierter politischer Interventionen (vgl. Bennet/George 1997: Kap. 7, § 25).

Die eingereichten Fachartikel wenden die beiden methodischen Ansätze der *dilemma analysis* und des *process tracing* unmittelbar an und nehmen dabei Bezug auf die vielfältigen Umsetzungsdimensionen des internationalen Peacebuilding. Gleichzeitig versuchen sie kausale Zusammenhänge und Erklärungsmuster für die Diskrepanz zwischen intendierten Zielsetzungen und defizitärer Umsetzung des Peacebuilding aufzuzeigen mittels einer detaillierten Erfassung intervenierender sozialer Interaktionsprozesse sowie operativer wie konzeptionell-programmatischer Widersprüche und Dilemmata am konkreten Beispiel des Kosovo.

Die Summe der zu untersuchenden Fallstudien in den Fachartikeln bedient sich dabei jeweils einer Kombination aus thematisch unterschiedlichen Querschnittanalysen mit zeitlichen Längsschnittanalysen in Bezug auf

⁹ Nach George und Bennet verfügt *process tracing* aber methodisch über „*a strong basis for causal inference only if it can establish an uninterrupted causal path linking the putative*

konkrete Peacebuilding-Aktivitäten und Interaktionsprozesse im Kosovo. Diese wurden angereichert durch empirisch-qualitative sowie -quantitative Daten und Hintergrundinformationen, die der Autor sowohl als *desk study* als auch in zahlreichen Hintergrundgesprächen vor Ort erhoben hat.¹⁰ Anhand der daraus resultierenden multidimensionalen Prozessbeschreibungen des Peacebuilding im Kosovo konnten so einschlägige kausale Zusammenhänge zwischen defizitärem Peacebuilding und erklärenden Widersprüchen und Dilemmata identifiziert und auf diese Art eine fundierte Beantwortung der Fragestellung und Überprüfung der Forschungsannahmen in den Abschnitten 6 und 7 des vorliegenden Textes vorgenommen werden.

Erweitertes Anliegen der Gesamtstudie ist es letztlich aber auch, die Effektivität von Peacebuilding-Maßnahmen dadurch zu erhöhen, dass programmatische Unzulänglichkeiten und operative Anfälligkeiten von Peacebuilding-Prozessen aufgrund der identifizierten Widerspruchs- und Dilemma-Zusammenhänge künftig besser erkannt und auf der Grundlage prozessanalytischer Empfehlungen aufgearbeitet werden können.

causes to the observed effects, at the appropriate level(s) of analysis as specified by the theory being tested" (George/Bennet 2005: 222).

¹⁰ Der Autor arbeitete von Juni 2000 bis Februar 2004 für internationale Organisationen im Kosovo und bereiste die Region für Feldforschungseinsätze im Oktober 2007 sowie von September bis November 2009.

6. Forschungsbeitrag und Ergebnisse der Einzelartikel

Die eingereichten Arbeiten behandeln in ihrem thematischen Querschnitt unter anderem juristische und völkerrechtliche Aspekte des mangelhaften Menschenrechtsschutzes im Kosovo (Artikel I), ebenso wie Problematiken des lokalen Institutionenaufbaus und diesbezüglicher Kooperationschwierigkeiten zwischen internationalen Partnerorganisationen (Artikel II). Des Weiteren werden soziopolitische Wahrnehmungsprozesse und Interessenvergleiche zwischen lokalen und internationalen Peacebuilding-Akteuren vorgenommen und der Widerstreit zwischen sog. *bottom-up* und *top-down* Prozessen aufgezeigt (Artikel III) wie auch widerstreitende Maßnahmen zur Demokratisierung der kosovarischen Nachkriegsgesellschaft im Spannungsfeld zwischen externen Zwangsaufgaben und lokaler Selbstregierung erörtert (Artikel VI).

Die analytische Erfassung des internationalen Peacebuilding im Kosovo und seiner operativen Bandbreite wird zudem durch einen Abgleich zivil-militärischer Maßnahmen zur Entwaffnung bzw. Demobilisierung der ehemaligen sog. kosovarischen Befreiungsarmee (KLA/UCK) ergänzt. Diese haben insbesondere durch den Vollzug wechselseitiger Zugeständnisse und einer Interessenangleichung zwischen den beteiligten Akteuren langfristig zu einer moderaten Konsolidierung der Sicherheitslage im Kosovo beigetragen (Artikel V). Weitere Fachartikel arbeiten schließlich einschlägige Interaktionsprozesse und -dynamiken zwischen lokalen und externen Peacebuilding-Akteuren heraus, die sich über einen Zeitraum von knapp zehn Jahren vollzogen haben. Sie reflektieren dabei, welchen Einfluss diesbezüglich der Diskurs der Akteure über zentrale Aspekte des *local ownership* hatte (Artikel IV). Darauf aufbauend werden in einem ähnlichen Zusammenhang drei operativ-programmatische Dilemmata in der Förderung von *local ownership* in Peacebuilding-Prozessen erörtert sowie deren Zusammenwirken und wechselseitige Verstärkung im Prozess des staatlichen Wiederaufbaus im Kosovo analysiert (Artikel VII).

6.1. Fachartikel I (Menschenrechtsschutz)

„Menschenrechtsschutz in internationalen Mandatsgebieten und ihre strukturellen Widersprüche am Beispiel des Kosovo“. In: Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften, 17 (3), November 2004, 144-151

Dieser Artikel beschreibt einleitend Aspekte der sog. ‚humanitären‘ Intervention im Kosovo zum Schutz der Menschenrechte vor Ort. Dabei entstanden für die internationalen Peacebuilding-Akteure das Dilemma zunehmender rekursiver Gewalt gegen ethnische Minderheiten durch die Mehrheitsbevölkerung sowie strukturelle Widersprüche im Menschenrechtsschutz des der UN-Verwaltung unterstellten internationalen Mandatsgebietes, z.B. durch den Widerspruch von Schutzpflichten durch Ausübung faktischer Hoheitsbefugnisse und geteilter Sicherheitsverantwortung unter den Hoheitsakteuren.

Dies führte zu unklaren Zuständigkeiten bezüglich der Durchsetzung von Menschenrechten und zu mangelnder gerichtlicher Durchsetzbarkeit, obwohl deren prinzipielle normative Anwendbarkeit vorlag. Der Artikel schließt mit einer Auslotung der Chancen eines verbesserten Menschenrechtsschutzes in internationalen Mandatsgebieten und stellt dabei fest:

"Die Vielzahl an strukturellen Widersprüchen des Menschenrechtsschutzes in Gebieten unter internationaler Mandatsverwaltung zeigt am Beispiel des Kosovo deutlich die Grenzen eines solchen Schutzes auf. Gleichzeitig bieten sich aber auch Chancen für eine Verbesserung des Menschenrechtsschutzes in internationalen Mandatsgebieten, wenn es gelingt, die aufgezeigten Defizite durch geeignete [im Text aufgeführte] Maßnahmen zu überwinden" (vgl. Anhang, Fachartikel I: 150).

6.2. Fachartikel II (Building Local Institutions)

„Building Local Institutions and Parliamentarianism in Post-war Kosovo: A Review of Joint Efforts by the UN and the OSCE from 1999 to 2006“. In: Helsinki Monitor, 17 (2), summer/autumn 2006, 144-159

Dieser Aufsatz beginnt mit einem Überblick über das Mandat internationaler Akteure zum Zweck des institutionellen Wiederaufbaus im Kosovo, und beleuchtet die verschiedenen Entwicklungsphasen dieses Prozesses. Dabei wird insbesondere auf die gemeinsamen Anstrengungen der UN und der OSZE im Aufbau gemeinsamer Interimsstrukturen sowie nachfolgender Verwaltungsstrukturen auf Gemeinde- und Zentralebene eingegangen.

Desweiteren wird ein analytischer Ausblick auf die Verhandlungen über den völkerrechtlich noch immer ungeklärten politischen Status des Kosovo vorgenommen und bestehende Stärken und Schwächen der Kooperation zwischen der UN- und der OSZE-Mission im Institutionenaufbau des Kosovo miteinander verglichen:

„In sum, the approaches of both missions reflect the basic requirements of their functional mandates and tasks, and thus demonstrate their individual advantages for institution-building: UNMIK’s executive decision-making policy facilitated the quick formal set-up of local institutions in post-war Kosovo, whereas OMIK’s bottom-up oriented approach was suitable for building the capacities of local institutions and trying to socialize them politically. However, with the overall mandate to progressively transfer international competencies to the newly established local structures, a gradual shift of UNMIK’s imposed and hierarchical decision-making towards a more inclusive and cooperative working style would be considered to be more appropriate for developing a self-sustaining democratic culture in Kosovo“ (vgl. Anhang, Fachartikel II: 158 f.).

6.3. Fachartikel III (Need of Self-Reflection)

“In Need of Self-Reflection: Peacebuilding in Post-War Kosovo from a Systems-Analytical Perspective”. In: The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations, VIII (1), Winter/Spring 2007, 121-132

Aufgabe dieses Aufsatzes ist es zunächst einen alternativen Theorieansatz für ein besseres Verständnis von Faktoren zu schaffen, die zu einer mangelhaften Umsetzung internationaler Peacebuilding-Maßnahmen im Kosovo führten. In einem zweiten Schritt wird versucht, Empfehlungen für eine tiefere und selbstreflektierende Politikgestaltung der Peacebuilding-Akteure zu entwickeln. Der Fokus der Arbeit liegt in diesem Kontext auf der Analyse von Menschenrechtsnormen in Verbindung mit Maßnahmen zur Zivilisierung gewaltsamer Konflikte in Nachkriegsgesellschaften am Beispiel des Kosovo.

Der Aufsatz analysiert dabei den Widerspruch, zivilgesellschaftliche Prozesse gleichsam von oben herab durch internationale Akteure – wie der UN-Verwaltung – induzieren zu wollen. Unterschiedliche simultane Friedens-, Konflikt- und Sicherheitswahrnehmungen lokaler und internationaler Akteure stehen diesem entgegen. Die Analyse mangelnder institutioneller Selbstreflexion durch die Akteure kommt dabei zu dem Ergebnis:

“Only in a society where democratically elected representatives are accountable for determining political development, can a civil society-based understanding of respect for human rights, and civilized forms of engaging in social conflict, develop in a multiethnic and tolerant bottom-up process. In that respect, UNMIK and KFOR, but also the OSCE and the EU under the UN umbrella, failed to understand the multi-dimensional complexity of local perceptions, which in essence influences these bottom-up processes. Indeed, they perceived themselves as external actors with a short-term presence, in contrast to the long-term peacebuilding needs of the local society. In doing so, international peacebuilders are hardly able to establish the groundwork for such a self-sustaining peacebuilding process in Kosovo” (vgl. Anhang, Fachartikel III: 131).

6.4. Fachartikel IV (Peacebuilding Interaction)

“Post-Conflict Peacebuilding and Local Ownership: Dynamics of External-Local Interaction in Kosovo under United Nations Administration”. In: *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2 (3), November 2008, 369-390

Dieser Artikel versucht zunächst theoriebezogene Forschungsansätze für das Peacebuilding in Bezug auf *local ownership*-Aspekte analytisch anwendbar zu machen. Dabei geht es nicht um den technischen Ablauf von Peacebuilding- und Wiederaufbaumaßnahmen in Nachkriegsgesellschaften, sondern um die Erfassung von Interaktionsprozessen und –dynamiken zwischen externen und lokalen Akteuren vor Ort.

Hierbei wird gezeigt, dass lokale Akteure über erhebliche Druckmittel und Gestaltungsoptionen im Peacebuilding-Prozess gegenüber internationalen Akteuren verfügen. Anhand dieses Ansatzes wird der Zusammenhang zwischen *local ownership* und dem Aspekt strittiger Legitimität internationaler Peacebuilding-Maßnahmen im Kosovo erörtert, der einen entscheidenden Katalysator für die Fortentwicklung und Anpassung von Peacebuilding-Interessen und Interaktionsformen zwischen den Akteuren darstellt. Die Schlussfolgerung des Artikels lautet diesbezüglich:

"The case study of Kosovo highlights the political and conflict-ridden dynamics of peacebuilding interaction between external and local actors. This process has been greatly influenced by unfulfilled promises made by external administrators to create local ownership by transferring interim authorities to democratically elected local institutions. [...] Amid such obfuscation the legitimacy and authority of UNMIK was lost. [...] These findings suggest that the later significant local ownership targets are reached, especially by the devolution of external authorities to elected local representatives and capable institutions, and the longer an international administration is in effective control of political decision-making, the more likely are local actors to challenge the legitimacy of the peacebuilding agenda and to engage not in cooperative but in confrontational or co-opted forms of peacebuilding interaction with international actors. International actors cannot impose peace through the technocratic administration of post-conflict spaces but are dependent upon the transfer of power to legitimate local actors and capable local institutions" (vgl. Anhang, Fachartikel IV: 385 und 387).

6.5. Fachartikel V (Co-opting Security Provisions)

“Co-opting Multi-stakeholder Security Provisions: ‘Demobilization by Rearmament’—The Dual Conversion of the KLA into Kosovo’s New Army.” Paper at the 2009 International Studies Association Annual Convention, New York, 15 February 2009

Dieser Aufsatz beschäftigt sich mit dem scheinbaren Paradox der doppelten Demobilisierung bzw. dualen Konversion der ehemaligen kosovarischen Befreiungsarmee (KLA/UCK) und arbeitet den fortlaufenden informellen Verhandlungsprozess zwischen lokalen Akteuren der kosovarischen Selbstverwaltung und den internationalen Akteuren der UN-Zivilverwaltung sowie der Militärpräsenz der NATO heraus.

Dieser Prozess führte langfristig zu einer Neuformulierung und Angleichung verschiedenster Sicherheitsinteressen im Kosovo und wird im Beitrag am Prinzip der *multi-stakeholder partnership* abgeglichen. Entscheidende Kooptierungsverläufe, in denen die UCK zunächst zu einer entwaffneten (jedoch uniformierten) Zivilschutzorganisation transformiert wurde, um schließlich nach einem Zeitraum von zehn Jahren in Teilen zur wiederbewaffneten kosovarischen *Security Force* umgewandelt zu werden, stehen dabei im Fokus. Der Artikel kommt dabei zu folgendem Ergebnis:

“Limited rearmament of a demobilized liberation army or civilian emergency organization represents a staggering novelty among traditional DDR policies. Having scrutinized Kosovo’s dual conversion process from the military KLA to the civilian KPC and back to the rearmed KSF, it can be seen that over the long run initial multistakeholder partnership programs and security provisions can become effectively coopted by a process of political struggles and re-negotiation between local and international stakeholders with respect to the agreed level of effective local control, ownership and self-determination in the security sector. Such a form of peacebuilding co-optation might then lead to a renewed demobilization of former combatants, but also to their partial re-conversion and rearmament of a “civilian” army-in-waiting. However, despite of—or perhaps because of—a policy that seems so contradictory at first sight (demobilization vs. rearmament) and the challenging of initially agreed upon security provisions, the resulting peacebuilding outcome of such measures can effectively contribute to the further consolidation of a postwar society in the long-term perspective” (vgl. Anhang, Fachartikel V: 13).

6.6. Fachartikel VI (Postwar Democratization)

“Assessing Kosovo’s Postwar Democratization: Between External Imposition and Local Self-Government”. In: *Taiwan Journal of Democracy*, 5 (1), July 2009, 127-162

Dieser Artikel nimmt kritischen Bezug auf die gesamte Dekade internationaler Demokratisierungshilfe in der Nachkriegsphase des Kosovo und beschreibt dabei die Mängel dieses Prozesses, wie z.B. ethnisierte Staatsstrukturen des formal multiethnisch-demokratisch konzipierten Regierungssystems, instabile Sicherheitslagen für die jeweiligen Gemeinschaften im Kosovo, mangelnde institutionelle und nachhaltige Kapazitäten des Staatsapparates sowie fragwürdige Legitimität internationaler Maßnahmen durch konditionierte Demokratisierung und Institutionenbildung. Für die Analyse internationaler Demokratisierungshilfe im Kosovo wurden dafür erstmals umfassende und detaillierte Datensätze zu *Official Development Aid* (ODA) vor Ort recherchiert und für einen Zeitraum von sieben Jahren zusammengetragen, jeweils unterteilt in einschlägige Bereiche der Demokratisierungshilfe. Die Kombination aus qualitativer Analyse und quantitativer Datenerfassung erlaubte so eine fundierte Schlussfolgerung zur Demokratisierung im Kosovo:

“Kosovo’s democratic system under the United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) and the NATO-led Kosovo Force (NATO/KFOR) was almost exclusively determined by outside actors. The building of Kosovo’s postwar structures from scratch after 1999 and the role played by UNMIK as the proxy state executive, however, have resulted in a democratization outcome of mixed results. Kosovo’s postwar political system can be regarded as a functioning parliamentary democracy. Yet, the Kosovar polity and society became deeply segregated during the process, leading to “ethnized” institutionalization rather than self-sustainable forms of ethnic tolerance and democratization. The outcome shows the interdependence among postwar democratization processes, security promotion, and local capacity-building. KFOR security guarantees were a prerequisite for a democratic process to be initiated, and UNMIK’s “state” capacities and aid provided a base for local democratic structures. However, the building of democratic institutions does not represent an adequate indicator for a self-sustaining democratization process. The main input would have to come from within Kosovo’s society itself; international actors could only assist in this process” (vgl. Anhang, Fachartikel VI: 127).

6.7. Fachartikel VII (Dilemmas of Promoting Ownership)

"Dilemmas of Promoting 'Local Ownership': the Case of Postwar Kosovo". In: Roland Paris/Timothy Sisk (eds): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. London/New York: Routledge, 2009, 252-283

Dieser Beitrag stellt ein Buchkapitel der *Routledge Series on Security and Governance* dar und versucht, die Forschungslücke in Bezug auf operative Dilemmata von *local ownership*-Förderung als notwendige Bedingung des nachhaltigen Peacebuilding in Nachkriegsgesellschaften zu schließen. Dabei wird *local ownership* sowohl als anzustrebender Prozess als auch abschließendes Ergebnis betrachtet. Der Artikel entwickelt in diesem Zusammenhang einen theoretischen Ansatz zur Erfassung struktureller Dilemmata, die Interventionsmaßnahmen externer Akteure behindern bzw. gefährden. Zugleich beschreibt der Artikel die wechselseitige Verstärkung der identifizierten Dilemmata am Beispiel des Kosovo und entwickelt schließlich praktische Schlussfolgerungen und Empfehlungen, die zumindest zur Abschwächung von Dilemmata-Konstellationen sowie zur Förderung von *local ownership* in Peacebuilding-Prozessen beitragen können.

"External statebuilding interventions in postwar societies have a common denominator: they all aim at building functioning and self-sustaining state structures, which would, at a later stage, allow external statebuilders to complete their mission and to withdraw from that country, making their capacities available for other regions in the world. From a global or international perspective, this is the main reason why local ownership in statebuilding processes matters. Without a successful handover of control and competencies from external statebuilders to local actors following a period of international involvement, statebuilding missions would either become open-ended and extraordinarily costly, or the missions would come to a sudden end without generating sustainable and self-sustaining local structures, at risk of falling back into violence. [...] The Kosovo example demonstrates that external statebuilders can easily get trapped in an evolving cycle of mutually interacting and reinforcing dilemmas of: 1) external intrusiveness vs. creating self-governing local structures; 2) prolonged dependency by short-term vs. long-term operational requirements; and 3) identifying local partners vs. empowering potential spoilers" (vgl. Anhang, Fachartikel VII: 252 und 277 f.).

7. Gesamtergebnis, Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die abschließende Gesamtbetrachtung der eingereichten Fachartikel bestätigt in weiten Teilen die zugrundegelegten Forschungsannahmen. So kann eine erhebliche Implementierungsdiskrepanz zwischen Peacebuilding-Ansprüchen in den Mandaten und ihrer faktischen Umsetzung bestätigt werden. Dies kann am Beispiel des Kosovo in den unterschiedlichen thematischen Peacebuilding-Bereichen in weiten Teilen auf komplexe Wirkungszusammenhänge sich herausbildender operativ-programmatischer sowie struktureller Widersprüche und Dilemmata zurückgeführt werden.

So herrscht beispielsweise im Bereich des Menschenrechtsschutzes ein weitgehender Doppelstandard. Einerseits fordern internationale Akteure gegenüber lokalen Akteuren die unbedingte Einhaltung von Menschenrechten ein. Andererseits verletzen sie aber ihrerseits bestimmte Schutznormen und –mechanismen, z.B. durch juristische Immunitätsgewährung, die für die lokale Bevölkerung die gerichtliche Durchsetzbarkeit von Menschenrechtsnormen gegenüber internationalen Akteuren praktisch unmöglich macht (vgl. Artikel I).

Im Bereich der Demokratieförderung und des lokalen Institutionenaufbaus behindert die Umsetzung einer lediglich formalen Multiethnizität und eher oberflächlich ansetzenden lokalen Kapazitätenförderung die Herausbildung einer pluralistischen und toleranten Nachkriegsdemokratie. Die Folge ist die Etablierung einer ethnisch segregierten und geteilten Gesellschaft, deren Institutionen nur durch die lose Klammer verordneter ethnischer Minderheitenvertretung in Parlament und Verwaltung notdürftig aufrecht erhalten wird (vgl. Artikel II und VI). Im Bereich der Sicherheitssektorreform wurden dagegen Vorgaben zur vollständigen Entwaffnung und Demobilisierung von Ex-Kombattanten vorerst nur mangelhaft durchgesetzt, führten dann aber zu einer eher konsolidierenden politischen Kompromissbildung sowie zu einer international kontrollierten Wiederbewaffnung ehemaliger lokaler Kombattanten (vgl. Artikel V).

Derartige Umsetzungswidersprüche im Peacebuilding lassen sich zum Teil auf sich wechselseitig verstärkende Dilemmata in den Interaktionsprozessen der verschiedenen Akteure zurückführen. Anhand der politischen Auseinandersetzung um die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung von *local ownership* im Peacebuilding-Prozess lässt sich beispielsweise nachweisen, dass der verzögerte Gewaltentransfer auf demokratisch gewählte lokale Akteure und befähigte Regierungsinstitutionen die Legitimität und Handlungsfähigkeit internationaler Peacebuilding-Akteure langfristig untergräbt.

Je länger also die Erreichung von *local ownership* (z.B. die Übertragung staatlicher Hoheitsgewalt auf demokratisch gewählte lokale Institutionen) verzögert wird, desto stärker geraten internationale Akteure politisch unter Druck, die Peacebuilding-Agenda schrittweise anzupassen und auf lokale Forderungen verstärkt einzugehen (vgl. Artikel IV). Die politische Kontroverse um *local ownership* wirkt somit als eine Art Katalysator in den Interaktionsprozessen zwischen externen Peacebuilding-Akteuren und lokalen Partnereliten bzw. lokalen *spoiler*-Gruppen und Gewaltakteuren.

Kooperative Interaktionsformen zwischen internationalen und lokalen Akteuren im Peacebuilding-Prozess wechseln hierbei mit konfrontativen bzw. handlungsunfähigen (*captured*) Formen ab und können letztlich nur mit Mühe in kooptierte Formen unter verstärkter Beachtung lokaler Forderungen überführt werden (vgl. Artikel IV). Eine Angleichung der verschiedenen Peacebuilding-Interessen durch solche kooptierenden Interaktionsformen ist unter diesen Umständen die einzig verbleibende positive Verlaufsform im Peacebuilding-Prozess. Diese hebt allerdings bestehende Dilemmata nicht grundsätzlich auf, welches sich z.B. in fortgesetzter mangelnder lokaler Kompetenz zur Gewaltenübernahme, fortbestehender externer Intrusivitätsgefahr sowie fortgesetzter lokaler Abhängigkeiten und *spoiler*-Gefahren bemerkbar macht (vgl. Artikel VII). Damit besteht also ein prinzipielles Beharrungsvermögen der in den Fachartikeln identifizierten Widersprüche und Dilemmata.

Zudem bleiben unterschiedliche Friedens- und Sicherheitsinteressen sowie Implementierungskulturen zwischen den Akteuren bestehen, die ebenfalls katalysierend auf die einschlägigen Interaktionsprozessen und –formen wirken. Widerstreitende Arbeitsweisen zwischen streng hierarchischen *top-down* und eher kooperativ-komplementären *bottom-up* Verfahren zwischen der UN- und OSZE-Mission im Kosovo können hierbei als konkrete Beispiele genannt werden. Dieser prinzipielle Widerspruch in den jeweils angewandten Peacebuilding-Methoden führt zugleich zu einer fortgesetzten Konfliktivität in der Auseinandersetzung zwischen den Akteuren und damit zu einem strukturellen Dilemma auf internationaler Seite (vgl. Artikel II).

Entscheidend für die nachhaltige Konsolidierung des Peacebuilding-Prozesses in Nachkriegsgesellschaften wäre demnach die schrittweise Annäherung von Sichtweisen und Interessen in Bezug auf zentrale Friedens- und Sicherheitsbedürfnisse. Kurzfristige Friedenssicherungsinteressen internationaler Akteure laufen langfristigen und selbsttragenden Friedenskonsolidierungsinteressen lokaler Akteure entgegen (vgl. Artikel III). Eine gemeinsam definierte Annäherung beider Positionen trotz beschränkter und zeitlich limitierter Peacebuilding-Ressourcen und Kapazitäten ist also erforderlich.

Die Gesamtbetrachtung der einzelnen Fachartikel lässt es in der Analyse einschlägiger Widersprüche und Dilemmata des Peacebuilding zu, Rückschlüsse für konkrete Empfehlungen zu ziehen, die über den engen Bereich einzelner thematischer Peacebuilding-Dimensionen hinausgehen. Zum Einen käme es bei der Umsetzung von Peacebuilding-Mandaten für die Akteure entscheidend darauf an, die eigenen Handlungs- und Interaktionsmuster stärker zu reflektieren sowie das skizzierte Gefüge an operativ-programmatischen und strukturellen Widersprüchen und Dilemmata selbst in den Blick zu bekommen. Nur so können deren Auswirkungen konstruktiv bearbeitet werden (vgl. Artikel III).

Hierbei sind interagierende Dilemmata-Konstellationen besonders zentral. So z.B. die identifizierten Dilemmata zwischen externer Intrusivität vs. geforderter lokaler Selbstregierung und Regierungsverantwortung, zwischen fortgesetzten lokalen Abhängigkeiten aufgrund kurzfristiger Ressourcen und Kapazitäten vs. langfristigen Peacebuilding-Bedürfnissen sowie zwischen Prozessen lokaler Partnerauswahl vs. Ausgrenzung und Verstärkung lokaler Gewaltakteure (vgl. Artikel VII). Eine idealtypische Umsetzung und vollständige Zielerreichung umfassender Peacebuilding-Mandate erscheint aufgrund der Vielzahl virulenter Widersprüche und Dilemmata daher eher unrealistisch zu sein.

Es käme in Peacebuilding-Prozessen daher verstärkt darauf an, eine langfristige Peacebuilding-Vision im Ausgleich möglichst vieler Akteursinteressen zu entwickeln und permanent fort zu gestalten unter frühzeitigem Aufbau lokaler Kompetenzen und gradueller Übertragung externer Gewalten auf lokale Akteure. Dies erfordert einerseits die fallspezifische Sensibilisierung und Beachtung fragiler ziviler und staatlicher Strukturen in der Nachkriegsgesellschaft. Zum anderen gilt es gerade diese Fragilität durch die frühe Förderung lokaler Kapazitäten und Kompetenzen abzumildern. Idealerweise sollte dies in Form langfristiger *train-the-local-trainer*-Verfahren und nicht als kurzfristiges *ad-hoc mentoring* erfolgen (vgl. Artikel VII).

Zugleich wäre eine graduelle Reduzierung externer Intrusivität erforderlich, sowie ein hohes Maß an flexiblen Partnerschaften für den Fall, dass lokale Partner erneut als Gewaltakteure auftreten. Diese Art der ‚flexiblen Gradualität‘ im Machttransfer von internationalen zu lokalen Akteuren sowie transparente Auswahlprozesse lokaler Partner durch internationale Akteure in Kombination mit frühzeitigem, stringentem und koordiniertem Kompetenz- und Wissenstransfer wäre erfolgsentscheidend für nachhaltiges Peacebuilding und eine selbsttragende friedliche Entwicklung in Nachkriegsgesellschaften (vgl. Artikel VII).

Die umfangreiche Kenntnis der spezifischen Interaktionsprozesse zwischen den Akteuren und den daraus resultierenden Widersprüchen und Dilemmata im Peacebuilding-Prozess bildet eine entscheidende Grundlage dazu. Ebenso ist die Erkenntnis notwendig, dass unabhängig von der Höhe der eingesetzten Ressourcen selbsttragende, tolerante und multiethnisch-inklusive Strukturen nicht von externen Akteuren verordnet werden können. Vielmehr dürften internationale Peacebuilding-Akteure lediglich vermittelnd und assistierend auf lokale und Ethnizitäten-übergreifende Friedensprozesse einwirken (vgl. Artikel VI). Hier liegen letztlich die Grenzen für externe Maßnahmen zur vollständigen Umsetzung komplexer Peacebuilding-Mandate.

8. Literaturverweise

Bennett, Andrew/George, Alexander L. (1997): *Process Tracing in Case Study Research*. Paper presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, Harvard University, 17-19 October 1997

Chandler, David (1999): *Bosnia: Faking Democracy after Dayton*. London: Pluto Press

Chesterman, Simon (2004): *You, the People. The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. Oxford: University Press

Collier, Paul/Hoeffler, Anke (2001): *Greed and Grievance in Civil Wars*. Policy Research Working Paper, No. 2355. World Bank: Washington, D.C.

DPKO Best Practices Unit (2003): *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*. New York: Peacekeeping Best Practice Unit of the Department of Peacekeeping Operations at the United Nations, December 2003

Durch, William J. (1993): *The Evolution of UN Peacekeeping. Case Studies and Comparative Analysis*. Basingstoke/New York: Palgrave/Macmillan

———(1996): *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*. New York: St. Martin's Press

Fearon, James D./David D. Laitin (2004): "Neotrusteeship and the Problem of Weak States", *International Security*, 28 (4), 5-43

Gareis, Sven Bernhard (2002): "Der Wandel der Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. B 27-28/2002

George, Alexander L./Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press

Herbst, Jeffrey (2003): "Let Them Fail. State Failure in Theory and Practice: Implications for Policy". In: Robert I. Rotberg (ed.): *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton: University Press

Kahler, Miles (2009): "Statebuilding After Afghanistan and Iraq". In: Roland Paris/Timothy D. Sisk (eds): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. London/New York: Routledge, 287-303

Kühne, Winrich (2005): *UN-Friedenseinsätze in einer Welt regionaler und globaler Sicherheitsrisiken*. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze/ZIF Analyse, Nr. 06/05. Berlin, Mai 2005

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

———/Sisk, Timothy D. (2009a): "Introduction. Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding". In: Ibid. (eds): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. London/New York: Routledge, 1-20

———/——— (2009b): "Conclusion. Confronting the Contradictions". In: Ibid. (eds): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. London/New York: Routledge, 304-315

Pugh, Michael (2004): "Peacekeeping and Critical Theory", *International Peacekeeping*, 11 (1), 39-58

Stedman, Stephen J. (1997): "Spoiler Problems in Peace Processes", *International Security*, 22 (2), 5-53

Tschirgi, Necla (2003): *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?* Report of the International Peace Academy on Studies in Security and Development, New York, December 2003

———(2004): *Post-Conflict Peacebuilding Revisited: Achievements, Limitations, Challenges*. Report prepared for the International Peace Academy and WSP International/IPA Peacebuilding Forum Conference, New York, 7 October 2004

UN-ESA/United Nations Department for Economic and Social Information and Policy Analysis (1996): *An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities*. UN Doc. ST/ESA/246, New York: United Nations Reproduction Section

UN Secretary-General (1992): *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/47/277–S/24111, 17 June 1992

———(2001): *The United Nations System in the New Millennium: Fostering Substantive and Operational Linkages in the Implementation of Peace*. Report of the Secretary-General, UN Doc. S/2001/1054, 7 November 2001

9. Liste der Originalartikel des Promovenden

Fachartikel I

„Menschenrechtsschutz in internationalen Mandatsgebieten und seine strukturellen Widersprüche am Beispiel des Kosovo“, *Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften*, 17 (3), November 2004, 144-151

Fachartikel II

“Building Local Institutions and Parliamentarianism in Post-war Kosovo: A Review of Joint Efforts by the UN and the OSCE from 1999 to 2006”, *Helsinki Monitor*, 17 (2), summer/autumn 2006, 144-159

Fachartikel III

“In Need of Self-Reflection: Peacebuilding in Post-War Kosovo from a Systems-Analytical Perspective”, *The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations*, VIII (1), Winter/Spring 2007, 121-132

Fachartikel IV

“Post-Conflict Peacebuilding and Local Ownership: Dynamics of External-Local Interaction in Kosovo under United Nations Administration”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, 2 (3), November 2008, 369-390

Fachartikel V

Co-opting Multi-stakeholder Security Provisions: ‘Demobilization by Rearmament’—The Dual Conversion of the KLA into Kosovo’s New Army. Paper at the 2009 International Studies Association Annual Convention, New York, 15 February 2009,
<http://www.ifsh.de/pdf/aktuelles/ISAPaper2009Narten.pdf>

Fachartikel VI

“Assessing Kosovo’s Postwar Democratization: Between External Imposition and Local Self-Government”, *Taiwan Journal of Democracy*, 5 (1), July 2009, 127-162

Fachartikel VII

“Dilemmas of Promoting ‘Local Ownership’: the Case of Postwar Kosovo”. In: Roland Paris/Timothy Sisk (eds): *The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*. London/New York 2009: Routledge, 252-283