



Analysen und Stellungnahmen 5/2016

Frieden nachhaltig fördern: Erkenntnisse der Forschung zur Wirksamkeit von Post-Konflikt-Engagement

Zusammenfassung

Jedes Jahr fallen Zehntausende Zivilisten Bürgerkriegen und anderen bewaffneten Konflikten zum Opfer; allein in den letzten fünf Jahren wurden Millionen von Menschen zur Flucht gezwungen. Seit Mitte der 1990er-Jahre schien die Zahl der innerstaatlichen Konflikte stetig zurückzugehen, seit 2013 gilt dies aber nicht mehr. Im Gegenteil, 2014 war sogar das tödlichste Jahr seit dem Völkermord in Ruanda 1994.

Die meisten heutigen Gewaltkonflikte sind Wiederausbrüche früherer Kriege. Die große Herausforderung besteht deshalb nicht nur darin, anhaltender Gewalt ein Ende zu setzen, sondern insbesondere auch darin, einen erneuten Ausbruch zu verhindern. Genau dieses Ziel setzt sich die Friedensförderung seit den 1990er-Jahren. Aber wie erfolgreich sind Maßnahmen der Friedenssicherung nach bewaffneten Konflikten wirklich? Und wie kann deren Wirksamkeit erhöht werden?

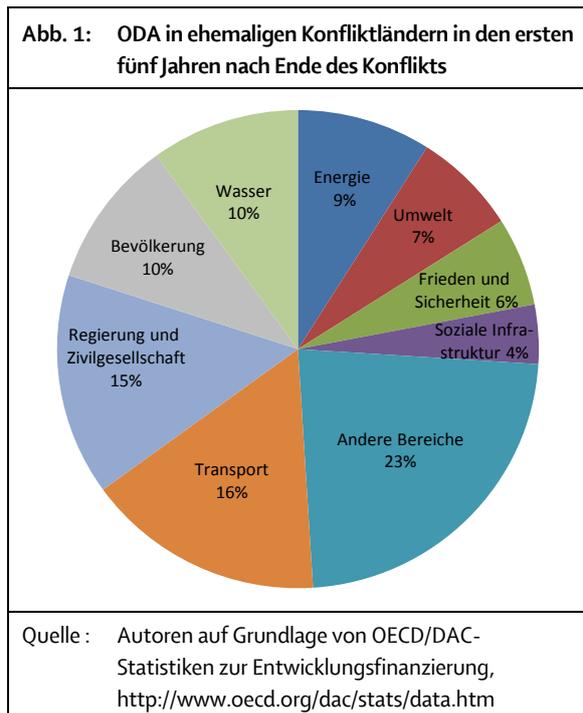
Gestützt auf zahlreiche empirische Studien zum Thema Friedensförderung zeigt dieses Papier auf, welche Arten externer Unterstützung sich als wirksam erwiesen haben. Es beleuchtet die vier Themenbereiche internationaler Friedensförderung: Sicherheit, sozio-ökonomische Entwicklung, demokratische Regierungsführung und Transitional Justice, und diskutiert und synthetisiert wesentliche Erkenntnisse und offenen Fragen. Drei Kernaussagen ergeben sich besonders deutlich:

- Erstens sind internationale Friedensmissionen – also die unmittelbare Herstellung von Sicherheit – ein wirksames Instrument, um nach einem Bürgerkrieg Frieden zu sichern. Peacekeeping ist besonders erfolgreich, wenn es Teil eines umfassenden Ansatzes ist: Politische, wirtschaftliche und soziale Belange müssen frühzeitig integriert angegangen werden.
- Zweitens muss bei der Unterstützung von Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogrammen sowie von Sicherheitssektorreformen die politische Natur dieser Prozesse berücksichtigt werden. Diese als rein technische Themen anzugehen und die davon betroffenen Interessen zu ignorieren riskiert, neue Konflikte zu entfachen, statt zu verhindern.
- Drittens ist Transitional Justice ein wichtiger Teil der Friedenskonsolidierung, sofern dabei die Belange vieler relevanter Akteure in der betroffenen Gesellschaft zum Tragen kommen: im Parlament, in Regierung und Verwaltung, in der Zivilgesellschaft.

Patentlösungen für die nachhaltige Förderung von Frieden nach Bürgerkriegen gibt es nicht. Unterschiedliche Konflikte erfordern unterschiedliche Wege zum Frieden. Eine Richtung zukünftiger Forschung sollte darauf abzielen, Typen von Nachkriegssituationen zu identifizieren, denen jeweils mit ähnlichen Strategien der Friedensförderung begegnet werden kann.

Einleitung

Seit Mitte der 1990er-Jahre vermittelte die Konfliktforschung lange Zeit die beruhigende Botschaft, die weltweite Zahl der bewaffneten Konflikte und ihrer Todesopfer gehe stetig zurück. Intensive internationale Bemühungen, Kriege zu verhindern und Frieden zu fördern, gelten als eine Erklärung dafür. Abbildung 1 zeigt, in welchen Bereichen sich die internationale Gemeinschaft seit 1990 in Nachkriegsgesellschaften engagierte.



Neuerdings zeigen die Daten jedoch eine Trendwende. Seit 2013 nimmt die Anzahl der Kriege wie auch die Zahl der durch Kampfhandlungen bedingten Todesfälle und Flüchtlinge wieder zu. Abbildung 2 zeigt zudem, dass es sich bei fast allen 2013 aktiven Bürgerkriegen, sofern sie nicht schon seit mindestens 20 Jahren anhielten, um wiederaufgeflamte frühere Konflikte handelte. Wie erfolgreich sind Anstrengungen, Frieden nach bewaffneten Konflikten zu stabilisieren, also wirklich?

Förderung von Sicherheit

Die Förderung von Sicherheit bildet einen Grundpfeiler der internationalen Unterstützung nach Bürgerkriegen. Die Prämisse ist, dass die Gewährleistung grundlegender Sicherheit gegen interne und externe Bedrohungen eine Voraussetzung für alle anderen Maßnahmen in den Bereichen Frieden und Entwicklung darstellt. Zu den Maßnahmen in diesem Bereich zählen die Entsendung von Friedenstruppen durch die UN und andere internationale Organisationen, Minenräumung sowie Kleinwaffenkontrolle. Ebenso zum Instrumentenmix gehören Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme (Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR) sowie

Sicherheitssektorreformen (SSR), um die staatlichen Sicherheitskräfte (einschließlich Armee, Polizei und Geheimdienst) zu professionalisieren, sie einer demokratischen Kontrolle zu unterstellen und das Rechtssystem zu stärken.

Obwohl Entscheidungsträger DDR und SSR größtenteils als zentral für einen nachhaltigen Frieden ansehen, liefern die wenigen verfügbaren länderübergreifenden Analysen kein klares Bild. Zudem sind die qualitative und die vergleichende Forschung skeptisch, was den Nutzen externer Unterstützung in diesem Bereich betrifft. Sie identifizieren zwei große Herausforderungen: erstens handelt es sich bei DDR und SSR um genuin politische Prozesse, wohingegen Förderprogramme sie meist als technische Probleme behandeln. So vermeiden externe Akteure, sich in einen höchst sensiblen Bereich nationaler Souveränität einzumischen, in dem verfestigte Eliteinteressen oft wirksame Reformen verhindern. Zweitens erfordern sowohl DDR als auch SSR die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteursgruppen – wie Entwicklungs- und Sicherheitsakteure –, was sich oft als schwierig erweist, Widersprüche hervorruft und die Wirksamkeit der Unterstützung vermindert.

Quantitative Studien zeigen allerdings, dass Friedensmissionen, ein weiteres geläufiges internationales Instrument zur Förderung von Sicherheit, die Wahrscheinlichkeit erneuter Gewalt signifikant senken. Dies ist insofern bemerkenswert, als Friedensmissionen meist in besonders schwierigen Situationen eingesetzt werden. Eine der maßgeblichen Studien in diesem Bereich belegt zudem, dass *mehrdimensionale* Friedenssicherung, also eine Kombination aus Truppenentsendung und anderen Elementen der Friedensunterstützung, sich bisher als der effektivste Ansatz zur Förderung langfristigen Friedens erwiesen hat. Das unterstreicht die Bedeutung dieser anderen Bereiche internationalen Engagements.

Förderung der sozioökonomischen Entwicklung

Die Förderung sozioökonomischer Entwicklung ist eine weitere Säule der Friedensförderung. Durch bessere Lebensbedingungen für die Bevölkerung, so die Überlegung, kann Leid gemindert und Vertrauen in staatliche Institutionen wiederhergestellt werden. Die Bevölkerung erfährt eine Friedensdividende, Anreize für erneute Waffengewalt sinken. Einige Maßnahmen in diesem Bereich, wie Wiederaufbauhilfe oder die Rückführung von Flüchtlingen und Binnenvertriebenen, konzentrieren sich unmittelbar auf die Folgen des Konflikts. Andere kommen nicht nur in Nachkriegssituationen zum Tragen und umfassen den Großteil öffentlicher Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) im Allgemeinen, wie zum Beispiel die Sicherung der Lebensmittelversorgung oder Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung.

Die Förderung von Wachstum zu Friedenszwecken gründet auf der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass ein hohes Pro-Kopf-Einkommen die Wahrscheinlichkeit interner Konflikte reduziert. Außerdem haben quantitative Studien gezeigt,

dass Wachstum das Wiederausbruchrisiko signifikant senkt. Zudem gibt es Hinweise darauf, dass ODA in der Tat helfen kann, Frieden nach Konflikten zu stabilisieren.

Die wirtschaftlichen Prioritäten unmittelbar nach einem Krieg sind jedoch andere als unter Normalbedingungen. Nach dem Kalten Krieg warben internationale Finanzinstitutionen für neoliberale Strategien des wirtschaftlichen Wiederaufbaus. Mittlerweile sind sich aber die meisten Wissenschaftler einig, dass eine liberale Wirtschaftspolitik kurzfristig Frieden direkt zuwiderlaufen kann. Studien der Weltbank zufolge sind makroökonomische Maßnahmen in Post-Konflikt-Situationen weniger wichtig als sozialpolitische Maßnahmen, beispielsweise ein breiterer Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung. Die Erzielung einer Friedensdividende durch die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen gilt als vorrangig.

Arbeitslosigkeit wird gemeinhin als ein Hauptproblem angesehen, da sie nicht nur wirtschaftliche Erholung behindert, sondern auch Enttäuschung über den Friedensprozess hervorruft und die erneute Rekrutierung von Kämpfern erleichtert. Allerdings konnten statistische Untersuchungen die generelle Annahme, eine hohe Arbeitslosigkeit (insbesondere in Kombination mit einer sehr jungen Bevölkerung) erhöhe das Risiko gewaltsamer Konflikte, bisher nicht durchgängig nachweisen.

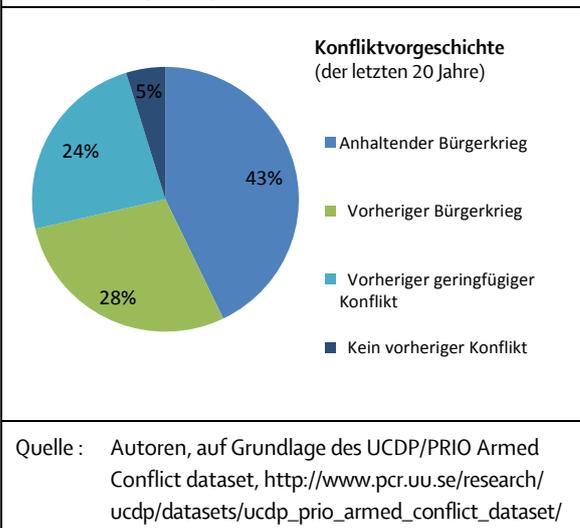
Damit Wachstum Frieden fördert, gilt Verteilungsgerechtigkeit als wesentlich. Obwohl bisher nicht systematisch geprüft, betonen fast alle Forscher, dass wirtschaftliche Entwicklung in Post-Konflikt-Situationen der gesamten Bevölkerung zugutekommen müsse, da gut gemeinte Bemühungen sonst mehr schaden als nützen könnten.

Demokratieförderung

Demokratieförderung hat sich zu einer wichtigen Komponente internationaler Friedensförderung entwickelt. In funktionierenden Demokratien, so die Überlegung, können Interessenkonflikte und Missstände zur Sprache gebracht und gewaltfrei beigelegt werden. Demokratieförderung umfasst typischerweise Unterstützung für Wahlen und Verfassungsgebung, für Verwaltung, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und die Zivilgesellschaft.

Über den Zusammenhang zwischen Demokratie und Bürgerkriegen ist die Wissenschaft gespalten. Einerseits sehen viele die Förderung demokratischer Strukturen als wichtigen Schritt zu anhaltendem Frieden. Studien zeigen, dass vollwertige Demokratien selten zusammenbrechen. Andererseits haben namhafte Autoren nachgewiesen, dass der Übergang zur Demokratie mit zunehmender Gewalt verbunden sein kann, wenn schwache staatlichen Institutionen es nicht schaffen, Konflikte friedlich zu regulieren und Machtmissbrauch Einhalt zu gebieten. Einigen Forschern zufolge sollten internationale Akteure deshalb zunächst die Schaffung leistungsfähiger staatlicher Strukturen und erst danach Demokratisierung unterstützen. Andere sprechen sich dagegen für eine schrittweise parallele Unterstützung in beiden Bereichen aus.

Abb. 2: Vorgeschichte der im Jahr 2013 registrierten Bürgerkriege



Aktuelle empirische Untersuchungen zeichnen kein klares Bild des Zusammenhangs zwischen politischer Herrschaftsform und dem Wiederausbruch von Bürgerkrieg. Einigen Studien zufolge sind Demokratien besser in der Lage, nach einem Bürgerkrieg den Frieden zu sichern, während gemäß anderen Erhebungen Autokratien dazu besser gerüstet sind. Gesicherter sind Hinweise darauf, dass Friedensabkommen, die „Machtteilungsarrangements“ umfassen, etwa durch Föderalismus oder Wahlen nach Proporzsystem, dem Frieden zuträglich sind. Zudem legen zwei neuere Studien überzeugend dar, dass bessere Governance einen wesentlichen Beitrag dazu leistet, erneute Bürgerkriege zu vermeiden.

Ob internationale Demokratieförderung in Post-Konflikt-Gesellschaften wirkt, ist bislang unzureichend untersucht. Quantitative Studien zeigen, dass Demokratieförderung Staaten im Durchschnitt demokratischer macht und das Risiko innerer Unruhen senken kann. Diese Aussagen wurden aber bisher noch nicht ausdrücklich für das Wiederaufblühen von Bürgerkriegen überprüft. Qualitative Forscher betonen, dass insbesondere die strategische Interaktion zwischen externen Friedensförderern und der Elite im Land unerlässlich ist. Damit Demokratieförderung Früchte trägt, muss Demokratie auch im Interesse der einheimischen Akteure sein.

Förderung von Transitional Justice

Die Förderung von Transitional Justice hat sich zu einem festen Bestandteil internationaler Friedensbemühungen entwickelt, da man davon ausgeht, dass eine Gesellschaft ihre Gewaltgeschichte aufarbeiten muss, um langfristigen Frieden zu schaffen. Die Bandbreite der Aktivitäten in diesem Bereich reicht von der Versöhnung auf zwischenmenschlicher Ebene bis zu institutionellen Veränderungen im Staat. Typische Instrumente dazu sind Strafverfolgung, Amnestien, Lustrationen sowie die Reform der Justiz- und Sicher-

heitsbehörden. Dazu gehören aber auch Wahrheitskommissionen, die das Ausmaß früherer Missbräuche untersuchen, die Zahlung von Wiedergutmachungen und Gedenkstätten zur Erinnerung an die Leiden der Opfer.

Zwei Debatten prägen den Bereich: Frieden vs. Recht und Wahrheit vs. Recht. Hinter der ersten Debatte steckt der Zweifel, ob Transitional Justice überhaupt für Friedensprozesse geeignet ist. Befürworter betonen, nur eine rechtliche Aufarbeitung, die die verantwortlichen Eliten identifiziere, könne die Gewaltspirale durchbrechen, indem sie Vertrauen in die neue Ordnung schaffe. Die Gegner führen an, dass die Bestrafung von Tätern eine Gesellschaft noch stärker spalten könne und Amnestien der bessere Weg seien. Die zweite Debatte wägt den Nutzen von Strafprozessen gegenüber anderen Formen der Aufarbeitung ab, z. B. Wahrheitskommissionen. Die Verfechter alternativer Aufarbeitung argumentieren, ohne drohende Strafverfolgung gelinge der schmerzhafteste, aber reinigende Prozess der Vergangenheitsbewältigung eher. Allerdings ist die Grenze zwischen beiden Instrumenten fließend, da Wahrheitskommissionen oft eine Strafverfolgung empfehlen und häufig ergänzend zu Strafprozessen eingesetzt werden.

Die Wirkung von Transitional Justice wird erst seit Kurzem systematisch untersucht – bislang ohne eindeutiges Ergebnis. Eine Vielzahl von Faktoren sind offenbar von Bedeutung. Zunächst scheinen der politische Wille und die Unterstützung wichtiger Stakeholder in Parlament, Regierung und Verwaltung sowie eine starke Zivilgesellschaft wesentlich zu sein, damit Transitional Justice positiv wirkt. Zweitens zeigen Daten, dass die jeweilige Kombination von Transitional Justice-Instrumenten sowie der Kontext, in dem sie eingesetzt werden, ihre Wirkung bestimmen. Eine Studie legt beispielsweise dar, dass Amnestien das Risiko des Wiederaufflammens erhöhen, aber nur in demokratischen Nachkriegsgesellschaften. Entschädigungen und Wahrheitskommissionen scheinen positiv zu wirken.

Literatur

Online Appendix abrufbar unter <http://www.die-gdi.de/briefing-paper/article/building-peace-after-war-the-knowns-and-unknowns-of-external-support-to-post-conflict-societies/>

Entstanden im Rahmen des DIE Projektes „Frieden nachhaltig Fördern“, finanziert durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

Charlotte Fiedler

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Karina Mroß

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Dr. Jörn Grävingholt

Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik

Schlussfolgerung: Der mehrdimensionale Ansatz

Für internationale Friedensförderung in Post-Konflikt-Gesellschaften ist ein umfassender Ansatz entscheidend. Die relative Erfolgsbilanz mehrdimensionaler Friedenssicherung stützt die Auffassung, dass Sicherheit zwar wesentlich, aber nicht allein ausreichend ist. Eine wirtschaftliche, politische und soziale Transformation ist für anhaltenden Frieden genauso zentral. Eine positive Wirtschaftsentwicklung hilft, ebenso bessere Governance.

Allerdings müssen bei der Gewichtung und zeitlichen Abfolge der verschiedenen Bereiche der Friedensförderung wichtige Wechselwirkungen und Dilemmata berücksichtigt werden. Kämpfer zu demobilisieren ist wahrscheinlich einfacher, wenn ihnen annehmbare Arbeitsplätze geboten werden können. Politische Institutionen und die Art der politischen Ordnung bestimmen, ob Wirtschaftswachstum zu Frieden oder Spaltung beiträgt. Oft sind Amnestien nötig, um die Kämpfenden für eine Demobilisierung zu gewinnen; den Interessen der Opfer an einer Bestrafung der Täter laufen sie jedoch zuwider. Die Erforschung der Folgen, die sich aus solchen Interdependenzen für externe Maßnahmen ergeben, steckt noch in den Kinderschuhen.

Klar ist, dass unterschiedliche Arten von Post-Konflikt-Situationen unterschiedliche Wege zu einem nachhaltigen Frieden erfordern. Interessanterweise wurde dies noch nicht systematisch erforscht. In den meisten Studien hat man entweder versucht, überzeugende Antworten für die gesamte Bandbreite an Post-Konflikt-Situationen auf einmal zu finden, oder fallspezifische Ergebnisse generiert, die die Binsenweisheit perpetuieren, dass jeder Konfliktkontext einzigartig ist. Ein erfolgreiches Engagement gegen die neue Welle gewaltsamer Konflikte, mit denen sich die Welt heute konfrontiert sieht, erfordert eine bessere Kenntnis davon, welche Nachkonfliktsituationen hinreichend ähnlich sind, um auch nach ähnlichen Strategien der Friedensförderung zu verlangen.