



Post-Konflikt-Gesellschaften: Chancen für den Frieden und Arten internationaler Unterstützung

Zusammenfassung

Krisen und erneute Bürgerkriege in Post-Konflikt-Gesellschaften zu verhindern ist eine der zentralen Herausforderungen internationaler Politik. Was genau zeichnet Post-Konflikt-Gesellschaften aus, und welche Möglichkeiten gibt es, ein Wiederaufflammen von Gewalt zu verhindern? Was bedeutet dies für Friedensförderung und welche Arten der internationalen Unterstützung erhalten diese Länder? Basierend auf einer umfangreichen Sammlung von teilweise neu kodierten Daten im Rahmen des Projektes „Frieden nachhaltig fördern“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) werden in dem vorliegenden Papier Arten internationaler Unterstützung für 28 Länder analysiert, in denen nach 1990 ein Bürgerkrieg beendet wurde. Außerdem beleuchtet der Beitrag die Voraussetzungen für Frieden in diesen Ländern anhand von bekannten Risikofaktoren für Wiederausbruch von Konflikt.

Erneute Gewaltausbrüche drohen vielen Ländern, die einen Bürgerkrieg erlebt haben. Selbst nachdem ein Gewaltkonflikt beendet wurde, stellt es eine immense Herausforderung dar, nachhaltigen Frieden aufzubauen. In der Tat scheitert der Frieden häufig kurze Zeit nach Friedensschluss. Ungünstige lokale Bedingungen werden durch den vorangegangenen Konflikt verstärkt und tragen dazu bei, dass diese Länder in eine Konfliktfalle geraten. Obwohl Post-Konflikt-Gesellschaften umfassende internationale Unterstützung zukommt, gibt es große Unterschiede im Umfang zwischen den Empfängern sowie bei den Themenbereichen, in denen Hilfe geleistet wird. Anhand der gesammelten Daten lassen sich insbesondere drei Erkenntnisse formulieren.

Erstens: In fünfzig Prozent der Fälle kommt es zu einem Rückfall in den Bürgerkrieg; bei der anderen Hälfte bleibt die Lage weitgehend stabil. Dort wo erneut Gewalt ausbricht, tritt diese meist sehr heftig und in den ersten fünf Nachkriegsjahren auf. Die Gefahr eines erneuten Konfliktes wird dadurch verstärkt, dass fast alle Post-Konflikt-Gesellschaften mit ungünstigen Voraussetzungen, wie zum Beispiel Konflikten in Nachbarländern, zu kämpfen haben. Chancen für Frieden bestehen, jedoch müssen sich internationale Akteure gleichzeitig auf ein mögliches Scheitern einstellen.

Zweitens: Es ist auffällig, dass diejenigen Post-Konflikt-Gesellschaften, die mehr internationale Unterstützung erhalten haben, seltener einen Rückfall in Bürgerkrieg erleben. Das trifft auch auf jeden der vier Themenbereiche der internationalen Friedensförderung einzeln zu, d.h. sozio-ökonomische Entwicklung, Sicherheit, Politik und Governance sowie gesellschaftliche Konflikttransformation. Und dies, obwohl sich die externen Akteure *nicht* nur in unkomplizierten Fällen mit günstigen Bedingungen engagieren. Obwohl diese Erkenntnisse noch durch weitere Analysen zu bestätigen sind, können sie als deutlicher Hinweis darauf gewertet werden, dass internationale Unterstützung in den vier Themenbereichen das Risiko eines erneuten Krieges reduziert.

Drittens besteht ein großes Potential den Bereich der gesellschaftlichen Konflikttransformation intensiver zu unterstützen. Sowohl Wissenschaft als auch Politik betonen häufig, wie wichtig die Aufarbeitung der gewaltsamen Vergangenheit sei. Unsere Datenerhebung zeigt, dass internationale Unterstützung in diesem Bereich am geringsten ausfällt; in einem Drittel der Fälle haben sich die internationalen Geber hier überhaupt nicht engagiert.

Chancen auf einen anhaltenden Frieden

In fast allen Ländern, die aktuell einen Bürgerkrieg erleben, haben bereits größere Gewaltkonflikte stattgefunden (Fiedler, Mroß & Gravingholt, 2016). Für die internationale Gemeinschaft stellt nachhaltige Friedensförderung also eine besondere Herausforderung dar. Wir betrachten hier 28 Länder, in denen es zu einem oder mehreren Bürgerkriegen kam, die mindestens 1.000 Todesopfer forderten und zwischen 1990 und 2014 endeten. Da in einem Land wiederholt heftige Konflikte auftreten können, umfassen die hier präsentierten Daten 37 Post-Konflikt-Phasen.

Tabelle 1: Liste der Post-Konflikt-Phasen	
Post-Konflikt-Phase, die mit einem erneuten Konflikt endete*	Post-Konflikt-Phase ohne größere, erneute Konflikte
Burundi (2007-2008)	Angola (seit 2003)
Tschad I (1995-1997)	Aserbaidschan (seit 1996)
Tschad II (2004-2005)	Bosnien (seit 1996)
Tschad III (2011-2015)	Kambodscha (seit 1999)
Kongo (2000-2002)	El Salvador (seit 1992)
DR Kongo I (2002-2006)	Guatemala (seit 1996)
DR Kongo II (2009-2011)	Indonesien (seit 2006)
Äthiopien (1997-1998)	Libanon (seit 1991)
Georgien (1994-2008)	Liberia II (seit 2004)
Irak (1997-2004)	Mosambik (seit 1993)
Liberia I (1997-2000)	Nepal (seit 2007)
Libyen (2012-2014)	Nicaragua (seit 1991)
Ruanda I (1995-1996)	Peru (seit 2000)
Ruanda II (2003-2009)	Ruanda III (seit 2013)
Serbien (1993-1998)	Serbien + Kosovo (seit 2000)
Sri Lanka I (2002-2005)	Sierra Leone (seit 2002)
Uganda I (1993-1994)	Sri Lanka II (seit 2010)
Uganda II (2012-2013)	Tadschikistan (seit 1999)
Jemen (1995-2009)	
* Das zweite Datum gibt das Jahr an, in dem der Konflikt erneut ausgebrochen ist.	
Quelle: Autoren (Kodierung beruht auf dem UCDP/PRIO Armed Conflict Dataset)	

In etwa der Hälfte der Fälle blieb die Lage nach dem ursprünglichen Konflikt weitgehend stabil: 18 der 37 Post-Konflikt-Phasen erlebten keinen Wiederausbruch. Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, kam es in 19 Fällen jedoch zu einem erneuten Bürgerkrieg, der durch Gewalt von großer Intensität und anhaltender Dauer gekennzeichnet ist (anstelle sporadischer Ereignisse). Einige Länder gerieten eindeutig in eine „Konfliktfalle“, da immer wieder Konflikt ausbrach. Im Tschad und in Ruanda beispielsweise fanden im Analysezeitraum drei Bürgerkriege statt.

Das Rückfallrisiko scheint in der Zeit unmittelbar nach Kriegsende besonders groß: Zwei Drittel aller Wiederausbrüche ereigneten sich innerhalb von vier Jahren nach Ende des Bürgerkrieges, viele davon bereits innerhalb der ersten zwei Jahre. Schwere Gewaltkonflikte können aber auch nach Jahren scheinbarer Stabilität auftreten. In Serbien und im Irak brach ein erneuter Bürgerkrieg beispielsweise nach sechs bzw. sieben Jahren aus. Auch längere Zeiten der Stabilität sind keine Garantie für Sicherheit, wie es Georgien und der Jemen zeigen, wo es nach 13 Friedensjahren wieder zu schweren Gewaltausbrüchen kam.

Prädisposition für Wiederausbruch von Konflikt

Welche Voraussetzungen für Frieden hatten die hier analysierten Länder – gemessen an bekannten Risikofaktoren für Wiederausbruch von Bürgerkrieg? Die Fachliteratur betont bisher strukturelle Faktoren, d.h. niedriges Einkommen, Ressourcenabhängigkeit und Konflikte in benachbarten Ländern, sowie Charakteristika des vorangegangenen Bürgerkrieges: War dieser von kurzer Dauer, hat viele Opfer gefordert und waren mehrere Konfliktparteien involviert, ist die Gefahr eines erneuten Ausbruchs größer. Welche Ausprägung haben diese Faktoren in den 28 hier untersuchten Ländern?

Je größer die Anzahl der Konfliktparteien, desto komplexer der Friedensprozess. Neun Post-Konflikt-Phasen folgten aus Bürgerkriegen mit nur einer Rebellengruppe. In 28 Fällen (75 Prozent) waren zwei oder mehr Konfliktparteien involviert, wobei mehr als zwei Parteien die Regel waren. Ein Extremfall ist Äthiopien, das zwischen 1964 und 1996 einen Konflikt mit bis zu sieben Parteien erlebte.

In der Fachliteratur besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Rückfallwahrscheinlichkeit umso größer ist, je kürzer und intensiver der Konflikt war. Eine kurze Dauer kann potentiellen Rebellen vor Augen führen, dass ein Krieg schnell gewonnen werden kann. In unseren Fällen lag die Konfliktdauer zwischen 68 Tagen (Jemen 1994) und fast 33 Jahren (Äthiopien). Von den 37 Fällen dauerten 17 Bürgerkriege weniger als 5 Jahre, 8 allerdings länger als 15 Jahre.

Man geht davon aus, dass heftigere vorangegangene Konflikte erneute Konflikte wahrscheinlicher machen, weil dadurch tiefere Zerwürfnisse entstehen. In den meisten Fällen blieb die Zahl der Todesopfer unter 10.000. Hingegen forderten die fünf intensivsten Kriege jeweils mehr als 100.000 Opfer. Das Land mit den wenigsten Bürgerkriegsopfern war der Libanon (1989-1990) mit 1.404, während der sehr intensive Konflikt in Äthiopien mehr als 200.000 Todesopfer forderte.

Konflikte in benachbarten Ländern können durch negative Spillover-Effekte das Rückfallrisiko verstärken. Nur vier Länder waren keinem angrenzenden Konflikt ausgesetzt: Indonesien, Mosambik, Sri Lanka und Jemen. Alle anderen Fälle erlebten unmittelbar nach Kriegsende Konflikt in der Nachbarschaft. In 13 der 32 Fälle ereigneten sich Konflikte nur in einem Nachbarland, in 19 Fällen waren jedoch zwei oder

mehr Länder betroffen. Bei der Demokratischen Republik Kongo handelte es sich mit Konflikten in sechs Nachbarländern im Jahr 2009 um einen Extremfall.

Aus unseren Daten geht eindeutig hervor, dass Post-Konflikt-Gesellschaften zu den ärmsten der Welt gehören. Mit Ausnahme von Libyen handelte es sich immer, gemäß der Definition der Weltbank, um Länder mit geringem oder niedrigem mittlerem Einkommen, mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen zwischen 118\$ (Liberia 1997) und 3.803\$ (Libanon 1990). Hinsichtlich der Ressourcenabhängigkeit ist die Situation weniger eindeutig. Während einige Länder über nahezu keinerlei Einnahmen aus natürlichen Ressourcen verfügten, wie zum Beispiel Georgien und der Libanon, erwirtschafteten der Kongo und Angola fast die Hälfte ihres Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus natürlichen Ressourcen.

Insgesamt wird deutlich, dass die Mehrzahl der Länder mit mehreren der Faktoren zu kämpfen hatte, die bekanntermaßen die Gefahr eines Wiederausbruchs erhöhen. Vier Faktoren sind dabei besonders verbreitet: ein niedriges Einkommen, Konflikte in Nachbarländern sowie besonders intensive Ausgangskonflikte und solche mit mehreren Konfliktparteien.

Allokationsmuster in der Friedensförderung

Seit den neunziger Jahren erhalten Post-Konflikt-Gesellschaften umfangreiche Unterstützung, die sich auf vier Bereiche verteilt: Sicherheit, Politik und Governance, sozio-ökonomische Entwicklung und gesellschaftliche Konflikttransformation. Daten über Zusagen offizieller Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA) in diesen Bereichen, die teilweise im Rahmen des DIE-Projektes „Nachhaltigen Frieden fördern“ kodiert wurden, machen Unterschiede in der Gewichtung dieser Themenfelder deutlich.

Zur Unterstützung sozioökonomischer Entwicklung gehören kapitalintensive Maßnahmen, wie zum Beispiel der Wiederaufbau von Infrastruktur. Daher ist es nicht verwunderlich, dass dieser Bereich den bei weitem größten Teil der ODA ausmacht. In den fünf Friedensjahren nach einem Bürgerkrieg erhielten die Länder durchschnittlich 85,50\$ pro Kopf und Jahr. Dieses Volumen erhöhte sich in der Regel, je länger der Frieden in einem Land hielt, wobei bereits frühzeitig relativ viel Unterstützung geleistet wurde.

Zur Wiederherstellung von Stabilität und Sicherheit, wozu zum Beispiel die Demobilisierung von Kombattanten gehört, haben mehr als die Hälfte der Post-Konflikt-Länder weniger als 1\$ pro Kopf und Jahr erhalten. Die nächsten zehn Länder erhielten bis zu 3\$, während in den vier Ländern mit den höchsten Beträgen zwischen 11\$ und 14,50\$ ausgegeben wurden. Jedoch zeichnen ODA-Zahlen nur ein unvollständiges Bild von Unterstützung im Bereich Sicherheit. Insbesondere *peacekeeping* kann ebenfalls eine wichtige Rolle spielen. In mehr als zwei Dritteln der Post-Konflikt-Phasen kamen keine Friedenstruppen zum Einsatz. Von den Fällen, in denen die internationale Gemeinschaft militärisch

eingegriffen hat, wurden in Guatemala die wenigsten Soldaten eingesetzt (132 in einem Jahr). In Bosnien-Herzegowina dagegen war das umfangreichste Aufgebot an militärischen Kräften (maximal 60.000 Soldaten) zu verzeichnen.

Das Maß an empfangener Unterstützung im Bereich Politik und Governance, wozu zum Beispiel das Thema Wahlen gehört, ist unter den Ländern sehr unterschiedlich. Zwei Drittel von ihnen erhielten 5\$ oder weniger. Gleichzeitig erhielten einige sehr große Beträge, wie Nicaragua (43,80\$) oder Bosnien-Herzegowina (24\$). Der Umfang der Unterstützung erhöht sich mit der Dauer der Friedensphase nur unwesentlich.

Erstmals kodierte Daten zu internationaler Unterstützung im Bereich gesellschaftliche Konflikttransformation (*Societal Conflict Transformation*, SCT) zeigen, dass diesem Bereich die geringste internationale Aufmerksamkeit zuteilwird. Die Förderung von SCT, zum Beispiel durch Dialogforen, die helfen sollen, die Spaltung der Gesellschaft zu überwinden, erfordert nur geringe finanzielle Mittel. Dennoch scheint dies ein überraschend deutlich vernachlässigter Bereich zu sein: In einem Drittel aller Fälle erhielten die betreffenden Länder praktisch keinerlei ODA-Mittel für SCT innerhalb der ersten fünf Nachkriegsjahre. Gleichzeitig erscheinen sogar die höchsten für SCT aufgewendeten Beträge, die Liberia mit 1,64\$ erhielt, im Vergleich zu den anderen Bereichen extrem gering. Trotz leichter Schwankungen zeigen die Daten innerhalb der ersten zehn Post-Konflikt-Jahre keinen nennenswerten Zuwachs der Unterstützung.

Kasten 1: Gesellschaftliche Konflikttransformation

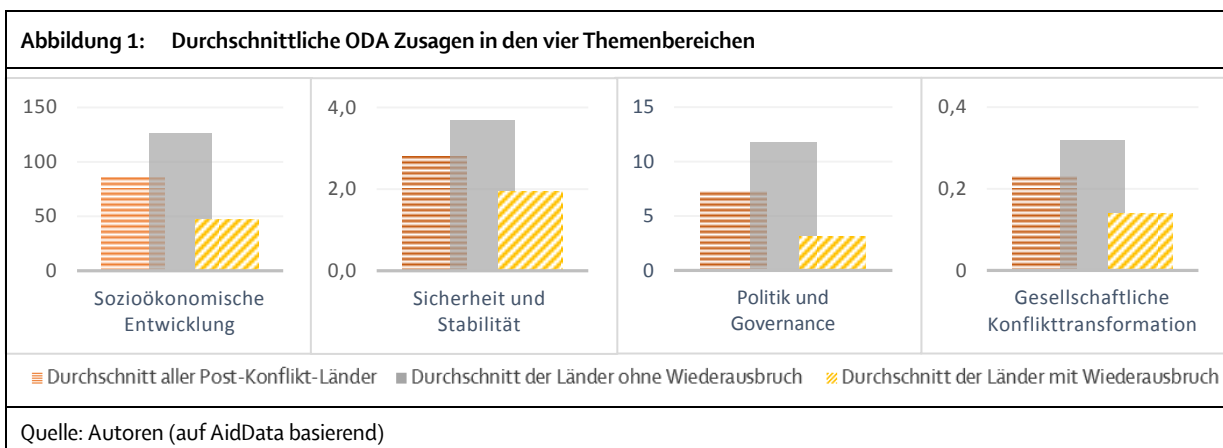
Aktivitäten im Bereich SCT sollen Ländern bei der Überwindung ihrer gewaltgeprägten Vergangenheit helfen und damit eine friedliche Konfliktlösung ermöglichen. Vier Dimensionen können einen solchen Transformationsprozess unterstützen:

Wahrheit	Gerechtigkeit	Reparationen	Versöhnung
Aufdeckung von Kriegsverbrechen	Staferfolgung der Verantwortlichen	Entschädigung für Leid und Verluste	Überwindung der Spaltung der Gesellschaft

Daten zum Bereich SCT wurden anhand der durch AidData bereitgestellten Projektangaben von Hand kodiert.

Die Höhe der Unterstützung pro Land variiert stark. Bosnien, Serbien und der Kosovo (nach 1999), Liberia (nach 2004) und Nicaragua sind unter den Ländern, die in allen vier Bereichen viel Unterstützung erhielten. Bei den Ländern, die für die jeweiligen Bereiche am wenigsten erhielten, ist kein klares Muster zu erkennen. Daher ist es nicht möglich, eindeutig vernachlässigte Kandidaten („*aid orphans*“) zu identifizieren.

Vergleicht man die Höhe internationaler Unterstützung zwischen Ländern mit und ohne Wiederausbruch, zeigt sich, dass in Ländern, in denen überdurchschnittlich viel Unterstützung geleistet wurde, der Frieden hielt. Ländern, in denen die Konflikte erneut ausbrachen, wurde hingegen



durchschnittlich deutlich weniger Unterstützung gewährt (siehe Abb. 1). Im Bereich Politik und Governance erhielten beispielsweise Länder, die keine erneuten Konflikte erlebten, etwa 50 Prozent mehr Unterstützung im Vergleich zum Jahresdurchschnitt von 7,44\$, während Länder mit erneut auftretenden Konflikten 60 Prozent weniger erhielten. Diese vorläufigen Ergebnisse erfordern tiefergehende Analysen, bevor man daraus konsequente Schlussfolgerungen ableiten kann. Immerhin stützen die Ergebnisse aber die These, dass umfassende internationale Unterstützung einen wichtigen Beitrag zu der Vermeidung von erneuten Konflikten leisten kann.

Interessanterweise gibt es keine Korrelation zwischen höherer ODA und besonders günstigen lokalen Voraussetzungen für Frieden (wie z.B. ein hohes BIP, keine Konflikte in der Nachbarschaft). Daher kann die niedrigere Rückfallrate bei Ländern, die wesentlich mehr internationale Unterstützung erhalten, *nicht* damit erklärt werden, dass internationale Akteure nur in einfachen Kontexten aktiv würden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Die Tatsache, dass mehr als die Hälfte der Fälle stabil geblieben ist, zeigt, dass Chancen auf Frieden bestehen und Geber sich in Post-Konflikt-Gesellschaften engagieren sollten.

Dennoch kommt es häufig zu einem erneuten Bürgerkrieg, insbesondere innerhalb der ersten Jahre nach Ende eines Konflikts. Deshalb muss sich die internationale Gemeinschaft des hohen Rückfallrisikos bewusst sein – nicht nur um in der frühen Post-Konflikt-Phase besonders aufmerksam zu sein, sondern auch, um sich auf ein eventuelles Scheitern einzustellen.

Die Daten lassen darauf schließen, dass umfassende internationale Unterstützung nach einem Bürgerkrieg das Rückfallrisiko verringern kann. In Anbetracht der hohen Rückfallquote zeigt dies, dass Friedensförderung trotz der großen Herausforderungen potentiell sehr wirksam ist. Die Unterstützung von Post-Konflikt-Gesellschaften ist demnach sinnvoll und lohnend. Zukünftige Forschung sollte daher untersuchen, wie diese Unterstützung am effizientesten geleistet werden kann.

Gesellschaftliche Konflikttransformation benötigt mehr internationale Aufmerksamkeit. Da sowohl Politik als auch Wissenschaft diesen Prozessen eine große Bedeutung beimessen, ist es überraschend, dass SCT de facto vernachlässigt wird. Ein stärkeres Engagement in diesem wichtigen Bereich könnte zentral sein, um in besonders schwierigen Kontexten Frieden nachhaltig zu fördern.

Literatur

Fiedler, C., Mroß, K., & Grävingholt, J. (2016). Frieden nachhaltig fördern: Erkenntnisse der Forschung zur Wirksamkeit von Post-Konflikt-Engagement (Analysen und Stellungnahmen 5/2016). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

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



Charlotte Fiedler
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)



Karina Mroß
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
Abteilung „Governance, Staatlichkeit, Sicherheit“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)