

Fiedler, Charlotte; Grävingholt, Jörn; Mross, Karina

## Research Report

# Friedensförderung nach Bürgerkriegen: welche Arten internationaler Unterstützung sind erfolgreich?

Analysen und Stellungnahmen, No. 2/2019

### Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

*Suggested Citation:* Fiedler, Charlotte; Grävingholt, Jörn; Mross, Karina (2019) : Friedensförderung nach Bürgerkriegen: welche Arten internationaler Unterstützung sind erfolgreich?, Analysen und Stellungnahmen, No. 2/2019, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn, <https://doi.org/10.23661/as2.2019>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200056>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## Friedensförderung nach Bürgerkriegen: Welche Arten internationaler Unterstützung sind erfolgreich?

### Zusammenfassung

Wie können internationale Akteure Friedensprozesse nach Bürgerkriegen erfolgreich unterstützen? Bisherige Untersuchungen zeigen, dass Friedenstruppen ein effektives Instrument zur Vermeidung eines Wiederausbruchs sind. Kaum erforscht ist, welche Rolle andere Formen der Friedensförderung spielen können. Zu diesen zählen nichtmilitärische Unterstützung für mehr Sicherheit, etwa durch Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsprogramme (DDR) für ehemalige Kombattanten, Sicherheitssektorreformen (SSR) oder Minenräumung; Unterstützung im Bereich Governance für die Stärkung politischer Institutionen und staatlicher Handlungsfähigkeit; die Förderung sozioökonomischer Entwicklung, um durch Wiederaufbau, Basisdienstleistungen, Jobs und makroökonomische Stabilität eine „Friedensdividende“ für die Menschen zu generieren; sowie Unterstützung für gesellschaftliche Konflikttransformation, etwa in den Bereichen Versöhnung, Dialog und *Transitional Justice*.

Dieses Papier fasst Ergebnisse einer Analyse externer Unterstützung in Post-Konflikt-Ländern zusammen, die im Rahmen des DIE-Forschungsprojekts „Frieden nachhaltig fördern“ durchgeführt wurde. Darin wurden, nach Förderbereichen gruppiert, systematisch verschiedene Kombinationen friedensfördernder Maßnahmen in den ersten fünf Nachkriegsjahren in 36 Ländern untersucht, in denen nach 1990 ein Bürgerkrieg endete. Die Analyse belegt deutlich, dass internationale Friedensförderung etwas bewirken kann. Insbesondere zeigt sich,

- dass internationale Friedenstruppen *eine*, aber nicht die einzige Form effektiver Friedensförderung sind;
- dass substantielle Unterstützung im Bereich Politik und Governance in sich demokratisierenden Ländern vielfach erfolgreich war – entgegen Bedenken, dies könne zur Destabilisierung beitragen –;

- dass nur das Kombinieren *aller* Arten von Friedensförderung das Wiederaufflammen von Konflikten auch in Situationen verhindern kann, in denen ein hohes Wiederausbruchsrisiko besteht; und
- dass in Ländern, die keine signifikante Friedensförderung erhalten haben, innerhalb von fünf Jahren wieder Gewaltkonflikte ausgebrochen sind.

Für die internationale Gemeinschaft ergeben sich daraus folgende Empfehlungen:

- Vertieftes Engagement in ehemaligen Konfliktländern lohnt sich. Internationale Friedensförderung kann wirken – selbst dort, wo ein hohes strukturelles Risiko für einen erneuten Konflikt besteht. Zwar ist Erfolg nie garantiert, doch blieb in Ländern, die signifikante Unterstützung erhielten, der Frieden oft gewahrt, während in allen, die von der internationalen Gemeinschaft vernachlässigt wurden, erneut Konflikte ausbrachen.
- In Post-Konflikt-Ländern, die sich demokratisieren, sollte ein Fokus auf substantielle Unterstützung im Bereich Politik und Governance gelegt werden. Zwar sind Demokratisierungsprozesse konfliktanfällig, doch gezielte externe Unterstützung kann Konflikte abmildern helfen und damit zu Frieden beitragen. Wenn ein ehemaliges Konfliktland einen demokratischen Wandel selbst eingeleitet hat, sollten Geber diesen daher unterstützen und so mögliche destabilisierende Effekte der Demokratisierung verhindern helfen.
- Ein umfassender Ansatz, der unmittelbar nach Kriegsende alle friedensfördernden Bereiche abdeckt, ist besonders effektiv. Vor allem wenn ein hohes strukturelles Wiederausbruchsrisiko vorliegt, erhöhen sich die Chancen für nachhaltigen Frieden durch die gleichzeitige Unterstützung in den Bereichen Sicherheit, Politik, wirtschaftliche Entwicklung und gesellschaftliche Konflikttransformation.

### Einführung

Internationale Friedensförderung soll den Wiederausbruch von Bürgerkriegen verhindern. Dies ist eine Herausforderung, schließlich brechen in mehr als der Hälfte der Post-Konflikt-Länder innerhalb weniger Jahre erneut bewaffnete Konflikte aus. Aus bekannten Negativbeispielen haben manche Beobachter gefolgert, externe Unterstützung sei bislang weitgehend wirkungslos gewesen. DIE-Untersuchungen zu allen Post-Konflikt Ländern nach 1990 zeigten jedoch bereits, dass eine erfolgreiche Friedenskonsolidierung oft mit hohem internationalem Engagement einhergeht (Fiedler & Mross, 2017). Unklar blieb bisher allerdings, welche Kombinationen internationaler Unterstützung den Frieden nach Bürgerkriegen am effektivsten sichern.

Jüngste DIE-Forschung schlüsselt nun internationale Friedensförderung in Post-Konflikt-Ländern in fünf Kernbereiche auf: militärische Friedenstruppen, nichtmilitärische Sicherheitsunterstützung, Unterstützung im Bereich Politik und Governance, Unterstützung für sozioökonomische Entwicklung und Unterstützung für gesellschaftliche Konflikttransformation. Wir messen Friedenstruppen anhand der Truppenstärke und die anderen Bereiche der Friedensförderung anhand von Zusagen aus der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (*Official Development Assistance*, ODA). Abbildung 1 bietet eine Übersicht der wichtigsten Maßnahmen in den nichtmilitärischen Bereichen.

Die Analyse unterscheidet zwischen mehr oder weniger substantieller Unterstützung in jedem Bereich. Weiterhin berücksichtigen wir das Ausgangsrisiko eines Landes für einen Wiederausbruch, wobei wir sowohl strukturell-wirtschaftliche Faktoren als auch Merkmale des beendeten Krieges heranziehen. Wir untersuchen alle Länder, in denen nach 1990 ein Bürgerkrieg beendet wurde, und verstehen Frieden als das dauerhafte Ausbleiben eines erneuten großen bewaffneten Konflikts. Ausgenommen sind anhaltende Konflikte, wie in Afghanistan, wo noch kein Ende der Gewalt erreicht worden ist. Mittels qualitativ-komparativer Analyse lassen sich vier Kombinationen internationaler Unterstützung identifizieren, die jeweils alternative Pfade zum Frieden darstellen. Diese sind in Abbildung 2 zu sehen.

### Verbesserte Sicherheit kann zu Frieden beitragen ...

Zwei Pfade zu Frieden setzen vor allem auf sicherheitsbezogenes Engagement. Der Pfad „Frieden schützen“ basiert auf Friedenstruppen und bestätigt vorherige quantitative Untersuchungen. Etwas unerwartet wird dieser Pfad in nur zwei Ländern bestätigt: Mosambik und Tadschikistan. In beiden Ländern hat eine Konfliktpartei, statt den freien politischen Wettbewerb zu fördern, ihre frühere Machtposition gefestigt, nachdem die Situation im Land mithilfe von Friedenstruppen stabilisiert werden konnte. Auch wenn also in beiden Ländern erneute größere Gewaltausbrüche verhindert werden konnten, stellt die langfristige politische Entwicklung die Nachhaltigkeit dieses Pfades doch infrage.

Den zweiten auf Sicherheit basierenden Pfad zu Frieden nennen wir „Frieden sichern“. Dabei geht es um den Einsatz nichtmilitärischer ODA zur Herstellung von Sicherheit. Bei näherer Betrachtung der Fälle, in denen dieser Pfad verfolgt wurde (Angola, Kambodscha, Sri Lanka), scheint es, als komme diese Art der Unterstützung vor allem bei einer autoritären Konsolidierung nach einem militärischen Sieg zum Einsatz. Internationale Unterstützung für Kambodscha nach 1998 zum Beispiel spiegelt die politischen Umstände eines vom Sieger diktierten Friedens wider. Während das Land substantielle nichtmilitärische Hilfe für humanitäre Minenräumung annahm, verweigerte es sich der Unterstützung in anderen Friedensförderungsbereichen, die zu einem transformativen Wandel in der Nachkriegsphase geführt hätten. Statt maßgeblich zur Erreichung von Frieden beizutragen, kam internationale Unterstützung nur dort zum Einsatz, wo sie gewünscht war, und half eher dabei, den Siegfrieden der Regierung zu konsolidieren. Offen bleibt die Frage, wie nachhaltig ein Frieden ist, der auf dem zunehmenden Ausschluss politischer Gegner beruht.

### ... aber auch die Unterstützung von Politik und Governance ist effektiv

Der dritte Weg zum Frieden heißt „Frieden institutionalisieren“ und kommt ohne Sicherheitsunterstützung aus. Stattdessen wird vor allem Unterstützung im Bereich Politik und Governance gewährt. Dieser Pfad umfasst die meisten Länder, darunter etwa Indonesien, Nicaragua und Peru.

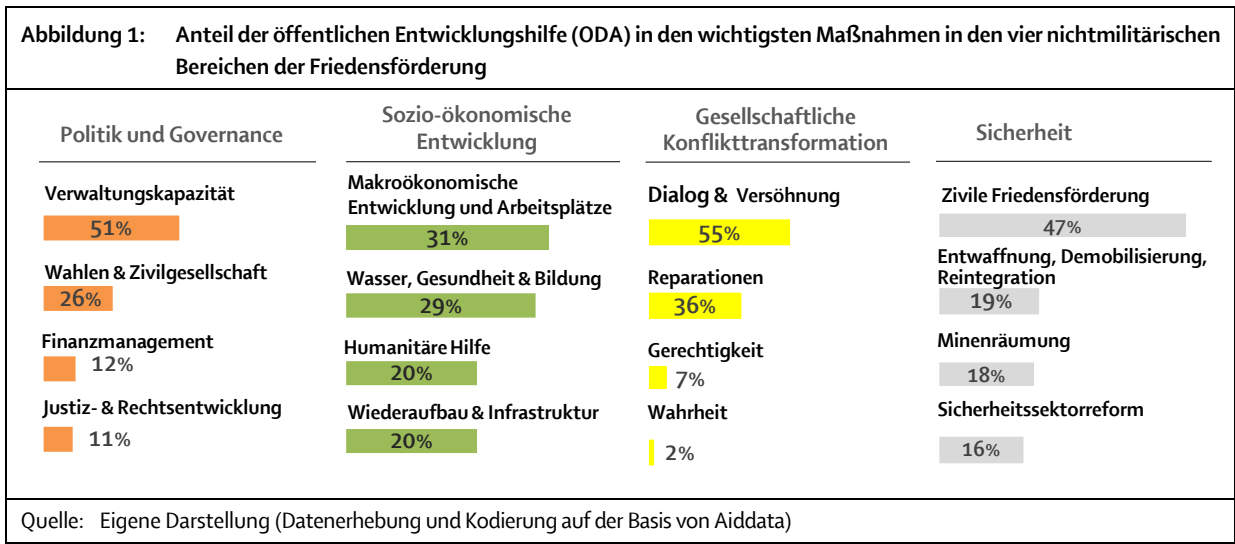


Abbildung 2: Die vier Pfade zum Frieden

Pfade	Unterstützungsbereiche	
<b>Frieden schützen</b> 	+ Friedenstruppen	Tadschikistan, Mosambik
<b>Frieden sichern</b> 	+ Zivile Sicherheitsunterstützung	Angola, Sri Lanka, Kambodscha
<b>Frieden institutionalisieren</b> 	+ Unterstützung im Bereich Politik und Governance	Indonesien, Nicaragua, Peru, El Salvador, Guatemala, Serbien & Kosovo, Kambodscha
<b>Umfassender Ansatz</b> 	Kombination aller Bereiche von Friedensförderung	Sierra Leone, Liberia, Bosnien & Herzegowina

Geringeres Ausgangsrisiko für Wiederausbruch

Quelle: Eigene Darstellung

Indonesien zeigt, wie Entwicklungen im Bereich Politik und Governance sowie entsprechende internationale Unterstützung zu Frieden beitragen können. Seit dem Friedensabkommen in Aceh im Jahr 2005 ist Indonesien relativ stabil geblieben. Ein wichtiger Faktor war der 1998 angestoßene Dezentralisierungsprozess, der eine stärkere Teilhabe auf subnationaler Ebene und die direktere Kontrolle von Ressourcen durch lokale Verwaltungen schuf. Dies verringerte die Unzufriedenheit und half, die Beziehungen zur Zentralregierung zu verbessern. Die internationale Gemeinschaft hat die Dezentralisierung intensiv unterstützt, sowohl auf nationaler Ebene als auch in Aceh, was erklären könnte, warum der Fokus internationaler Unterstützung auf den Bereich Politik und Governance in diesem Fall zu Frieden geführt hat. Dieselbe Erklärung trifft auch auf die anderen Länder zu, in denen dieser Pfad verfolgt wurde. In fast allen kam es kurz vor oder nach Ende des Bürgerkriegs zu einem Prozess der Demokratisierung und der Dezentralisierung. Dieser Pfad umfasst also Fälle, in denen das Engagement der Geber im Bereich Politik und Governance einen innenpolitischen Reformprozess unterstützte, der auf die gemeinsame Nutzung der Ressourcen und Machtteilung durch Dezentralisierung abzielte. Insgesamt belegt dieser Pfad, dass nicht nur Sicherheitsunterstützung, sondern auch Engagement für den Aufbau von politischen Institutionen und Demokratie maßgeblich zu Frieden nach einem Bürgerkrieg beitragen kann.

### Schwierige Bedingungen erfordern einen umfassenden Ansatz

Der vierte Pfad zum Frieden, der aus der qualitativ-komparativen Analyse hervorgeht, ist ein „umfassender Ansatz“, der etwa in Bosnien, Liberia (nach 2004) und Sierra Leone verfolgt wurde. Hier war es eine umfassende Kombination externer Unterstützung in den Bereichen Politik, sozioökonomische Entwicklung und gesellschaftliche Konflikttransformation mit

sicherheitsbezogenen Anstrengungen, die zu Frieden beitrug. Nur in diesem Pfad gibt es Fälle, in denen sogar ein hohes Wiederausbruchsrisiko überwunden wurde.

Ein Beispiel für diesen Ansatz ist Liberia. Seit 2003 der Friedensvertrag 15 Jahren anhaltender Bürgerkriege ein Ende setzte, ist es in Liberia nicht wieder zu Gewaltausbrüchen gekommen. Liberianische und internationale Experten führen dies zum Teil auf die umfassende, multidimensionale internationale Unterstützung zurück. Die robuste UN-Friedensmission stabilisierte die Situation, indem Kämpfer demobilisiert wurden und anschließend der Weg für demokratische Wahlen geebnet wurde. Bedeutende Anstrengungen zur Stärkung von Regierungsinstitutionen trugen dazu bei, den weitgehend zerstörten Staat wiederaufzubauen, während humanitäre Hilfe dringliche sozioökonomische Bedürfnisse erfüllte. Die international unterstützte Wahrheitskommission half, dem Eindruck der Straflosigkeit entgegenzuwirken.

Allgemein betrachtet lässt sich der umfassende Ansatz auf Fälle mit komplexen Konfliktgeschichten anwenden. Bei allen drei erwähnten Bürgerkriegen – Bosnien, Liberia und Sierra Leone – gab es mehrere Konfliktparteien und der Konflikt war durch regionale Konfliktstrukturen, ethnische Polarisierung und Gräueltaten gegen die Zivilgesellschaft gekennzeichnet. Gleichzeitig sind es kleine Staaten, in denen es durch international vermittelte Vereinbarungen gelang, den Bürgerkrieg zu beenden, was einem umfassenden internationalen Engagement den Weg bereitete. Zusammengefasst zeigt der Pfad, dass es wichtig ist, internationale Sicherheitsunterstützung in breiter angelegte Entwicklungsaktivitäten einzubetten und mit Bemühungen zu kombinieren, die die politischen Institutionen des Landes stärken und die kriegszerrüttete Gesellschaft versöhnen. Drei andere Hochrisiko-Fälle, bei denen internationales Engagement nicht umfassend erfolgte und es zu einem Wiederausbruch des Konflikts kam, unterstützen diese Schlussfolgerung.

## Die Vernachlässigung ehemaliger Konfliktländer erhöht die Gefahr von Wiederausbrüchen

Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass internationale Friedensförderung den Frieden nach Bürgerkrieg stärken kann. Dagegen erlebten alle Länder, die in keinem der fünf Bereiche des Engagements signifikante Unterstützung erhalten haben, erneuten Konflikt. Dies betrifft insgesamt zehn Fälle, darunter Tschad, Liberia (nach 1996), Äthiopien und Jemen.

Man könnte annehmen, dass sich dies dadurch erklären ließe, dass Geber besonders schwierige Kontexte meiden. Doch vier dieser Länder hatten ein geringes Wiederausbruchsrisiko und hätten dementsprechend als „einfache“ Fälle betrachtet werden können. Gleichzeitig erhielt beinahe ein Drittel der Fälle mit einem hohen Ausgangsrisiko wesentliche Unterstützung in mindestens einem Bereich. Ein Muster, wonach internationale Akteure sich nur in einfachen Fällen engagieren, ist daher nicht erkennbar. Dass alle Länder, die keine wesentliche Unterstützung erhalten haben, einen Wiederausbruch erlebten, legt deshalb den Schluss nahe, dass eine Vernachlässigung durch die internationale Gemeinschaft das Risiko eines Wiederaufflammens von Konflikt signifikant erhöht.

## Strategie vs. Kontext

Sind die Muster geleisteter internationaler Unterstützung Folge einer bewussten strategischen Entscheidung oder hat die Situation vor Ort bestimmt, welche Arten von Engagement überhaupt möglich waren? Die meisten Unterstützungsmuster lassen sich durch Länderkontexte erklären. Alle Länder des Pfades „Frieden institutionalisieren“ haben eine demokratische Öffnung erfahren, die Geberengagement im Bereich Politik und Governance erst möglich machte. Die Länder, die dem Pfad „Frieden sichern“ entsprechen, waren hingegen durch autoritäre Tendenzen geprägt, die das Engagement der Geber auf bestimmte Bereiche begrenzten. Die Länder, in denen ein umfassender Ansatz verfolgt wurde, hatten besonders

schwere Bürgerkriege erlebt, die ein großes Maß an internationalem Engagement erforderten. Lokale Akteure hatten in den meisten Situationen einen großen Einfluss auf Umfang und Ausmaß des internationalen Engagements. Das könnte auch erklären, warum in den meisten Pfaden gesellschaftliche Konflikttransformation fehlt. Die Fallstudien zeigen, dass dies vor allem auf Friedensprozesse zurückgeht, in denen eine offene Auseinandersetzung mit in der Vergangenheit verübten Gräueltaten in den Jahren unmittelbar nach dem Konflikt verhindert wurde. Gleichzeitig bleibt offen, welche Rolle internationale Unterstützung für eine gesellschaftliche Konflikttransformation spielen kann und welche Qualität der Frieden hat, der durch die verschiedenen Pfade erreicht wurde.

## Schlussfolgerung

Internationale Akteure leisten seit über 20 Jahren Friedensförderung in Post-Konflikt-Ländern. Unsere Untersuchung zeigt, dass dieses Engagement sich lohnt. Vor allem Länder, die keine signifikante Unterstützung erhalten, weisen ein hohes Wiederausbruchsrisiko auf. Unsere Analysen verdeutlichen auch die Bedeutung des Kontextes, der bestimmt, welche Formen von Unterstützung möglich und ob sie wirksam sind. In bestimmten Ländern mit einem geringeren Risiko für Wiederausbruch kann schon eine Art der Friedensförderung etwas bewirken. So kann zum Beispiel Unterstützung im Bereich Politik und Governance im Kontext von Demokratisierungsprozessen zu Frieden beitragen. Diese Erkenntnis ist besonders interessant angesichts der kontroversen Debatte über die nachteiligen Auswirkungen von Demokratisierung auf Frieden. Ob dies auch für die Unterstützung in autokratischen Strukturen gilt, ist nicht klar und muss weiter untersucht werden. Im Hinblick auf die Förderung eines nachhaltigen Friedens in Ländern mit einem hohen Ausgangsrisiko für einen Wiederausbruch zeigen die Ergebnisse, dass internationale Akteure einen umfassenden Ansatz verfolgen sollten, der alle Bereiche der Friedensförderung einschließt.

## Literatur

Fiedler, C., & Mross, K. (2017). *Post-conflict societies: Chances for peace and types of international support* (Briefing Paper 4/2017). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

Fiedler, C., Mross, K., & Grävingholt, J. (2016). *Building peace after war: The knowns and unknowns of external support to post-conflict societies* (Briefing Paper 11/2016). 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

**Dr. Jörn Grävingholt**  
Wissenschaftlicher Mitarbeiter  
„Transformation politischer (Un-)Ordnung“  
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

**Karina Mross**  
Wissenschaftliche Mitarbeiterin

DOI:10.23661/as2.2019