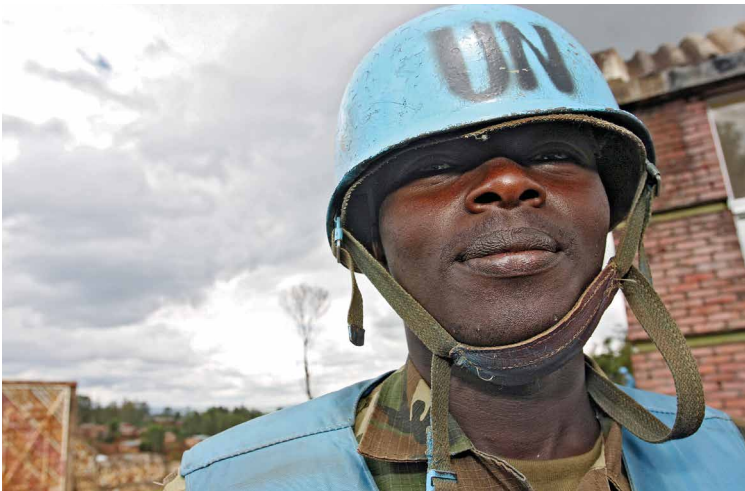


FRIEDENSERHALTUNG NACH BÜRGERKRIEGEN

// Wie die Merkmale eines Konflikts über den Erfolg mitentscheiden

Friedenserhaltende Missionen sollen verhindern, dass beendete Bürgerkriege erneut ausbrechen. Oft schaffen sie das, doch kommt es in einer bedeutenden Zahl von Fällen innerhalb weniger Jahre zum Rückfall in den Bürgerkrieg. Das wirft die Frage auf, unter welchen Bedingungen Missionen der Friedenserhaltung tatsächlich den Frieden wahren. Laut prominenter Analysen der Vereinten Nationen entscheidet vor allem das Profil der Friedensmission über Erfolg und Misserfolg. Das aber trifft nicht zu.



Vor dem Demobilisierungszentrum in Gitega in Burundi (Photo: © UN Photo 55855/Martine Perret).

Von Thorsten Gromes

Bei friedenserhaltenden Missionen sollen zumeist bewaffnete Friedenstruppen, manchmal aber nur unbewaffnete Beobachter und Beobachterinnen neue Kämpfe verhindern. Als wichtigster Akteur solcher Friedensmissionen gehen die Vereinten Nationen (VN) immer wieder der Frage nach, wovon deren Erfolg abhängt. Die sogenannte Capstone-Doktrin aus dem Jahr 2008 erklärte die gemischte Bilanz in erster Linie mit dem Einsatzprofil friedenserhaltender Missionen. Erfolgreich seien unparteiische, legitime und glaubwürdige Missionen, die Zwang nur begrenzt einsetzen und Prozesse fördern, in denen die Konfliktparteien Verantwortung übernehmen.¹ Als weitere Erfolgsursache nannte die Doktrin, dass die Konfliktparteien der Mission zustimmen. Auch in einem Report aus dem Jahr 2015 sahen

die Vereinten Nationen die Zusammensetzung, den Charakter und die Fähigkeiten von Friedensoperationen als Schlüssel des Erfolgs.² Die beiden einflussreichen Analysen blendeten den Kontext von Friedensmissionen fast völlig aus: die sonstigen Nachkriegsentwicklungen in der betroffenen Gesellschaft ebenso wie die Eigenschaften des Konflikts. Diese Konfliktmerkmale sind vor Beginn einer friedenserhaltenden Mission bekannt. Sollten sie über die Chancen auf dauerhaften Frieden mitentscheiden, erschiene es als fahrlässig, sie zu ignorieren. Tatsächlich zeigen Daten aus einem HSKF-Projekt zu Nachbürgerkriegsgesellschaften seit 1990, welche wichtige Rolle Konfliktmerkmale für einen dauerhaften Frieden spielen.

Den Frieden erhalten: mal einfacher, mal schwieriger

Der Einfluss von Merkmalen des beendeten Bürgerkrieges lässt sich besser einschätzen, betrachtet man zuvor, wie friedenserhaltende Missionen neue Gewalt zu verhindern suchen. Sie sollen die Kalküle der früheren Kriegsparteien zugunsten des Friedens beeinflussen, unter anderem dadurch, dass sie zwischen den verfeindeten Seiten in Stellung gehen. Um den Gegner anzugreifen, wäre zunächst die Stellung der friedenserhaltenden Mission zu überwinden, was Preis und Risiko einer solchen Attacke nach oben treibt. Ohne eine Friedensmission sehen sich die Konfliktparteien in gefährlicher Ungewissheit, ob der Gegner es nicht ausnutzen werde, wenn man selbst die Vorgaben eines Abkommens befolgt. Des Weiteren sollen friedenserhaltende Missionen ein sicheres Umfeld schaffen für zivile Bemühungen um einen dauerhaften Frieden.³ Wie schwer es Friedensmissionen fällt, ihren Aufgaben nachzukommen, hängt vom Kontext ab. In man-



Mitglied einer nepalesischen Spezialeinheit 2004 in Isale, Burundi (Photo: © UN Photo 62133/Martine Perret).

chen Kontexten gibt es größere Furcht vor einem Vertragsbruch des Feindes und stärkere Anreize, den Krieg selbst wiederaufzunehmen, als in anderen. Die Merkmale des beendeten Bürgerkrieges machen einen bedeutenden Teil des Kontexts aus. Da sich Friedensmissionen auf sie vorab einstellen können, sind sie vom besonderen Interesse. Vier von ihnen stehen im Fokus:

Erstens: Nach sehr blutigen Kriegen ist ein Rückfall in die Gewalt wahrscheinlicher als nach weniger intensiven Konflikten. Heftig ausgetragene Kriege vertiefen die Konfliktlinien, sorgen für mehr Furcht, Misstrauen und Rachegefühle. Aufgrund der größeren Zerstörungen gibt es weniger zivile Optionen für Einkommen und Auskommen. Feinden des Friedensprozesses fällt es daher leichter, Kämpfer und Kämpferinnen zu mobilisieren.⁴

Zweitens kommt es auf die Art des Konflikts an. Bürgerkriege zwischen Parteien, die sich entlang ethnischer Identitäten definieren, zeigen sich besonders anfällig für einen Wiederausbruch. Ethische Bindungen erweisen sich als stabiler als ökonomische

und ideologische Positionen und lassen sich leichter mobilisieren, was Furcht vor neuer Gewalt fördert und Anreize setzt, sich für einen neuen Krieg zu wappnen.⁵ Drittens senkt ein Gleichgewicht der Kräfte bei Kriegsende die Chancen auf dauerhaften Frieden. Es lässt beide Seiten auf einen Sieg hoffen und daher einen weiteren Krieg riskieren.⁶

Viertens führen sowohl militärische Siege als auch Friedensabkommen zu einem stabileren Frieden als Waffenstillstände, die zwar militärische Fragen regeln, nicht aber den zugrunde liegenden politischen Konflikt.⁷ Bürgerkriege, die mit einem bloßen Waffenstillstand enden, lassen sich aus strukturellen Gründen besonders schwer befrieden. Zudem geben sie stärker als Siege und Friedensabkommen den Konfliktparteien Gelegenheit, den Krieg wiederaufzunehmen. Insgesamt erweist sich ein Kontext also umso schwieriger, je mehr der genannten Konfliktmerkmale vorliegen, die einen Rückfall in den Bürgerkrieg begünstigen.

Die Rolle der Konfliktmerkmale in Friedensprozessen seit 1990

Das erwähnte HSKF-Projekt untersuchte Gesellschaften nach Bürgerkriegen, in denen mindestens 1.000 Menschen ums Leben kamen. Es verfolgte die Entwicklungen bis zum Wiederausbruch des Krieges oder, falls der Frieden erhalten blieb, bis zu sieben Nachkriegsjahren. Die Analyse betrachtete 22 Missionen der Friedenserhaltung (nicht nur der Vereinten Nationen). In 15 Fällen überdauerte der Frieden den beobachteten Zeitraum, in den sieben anderen brach er zusammen.

Überwiegen die folgenden Konfliktmerkmale, besteht ein schwieriger Kontext der Friedenserhaltung

- Bürgerkriege mit vielen Todesopfern
- Konflikt zwischen ethnisch definierten Parteien
- militärisches Gleichgewicht bei Kriegsende
- Krieg endet weder mit Sieg noch mit Friedensabkommen

Lägen die erwähnten Berichte der Vereinten Nationen richtig und spielte der Kontext keine Rolle, so müssten sich die Fälle mit einem stabilen Frieden und die mit einem wiederausgebrochenen Bürgerkrieg gleichermaßen auf einfache und schwierige Kontexte verteilen. Käme es hingegen auf die Konfliktmerkmale an, sollten Fälle erfolgreicher Friedenserhaltung verstärkt oder (fast) ausschließlich in einfachen Kontexten auftreten, Friedensmissionen aber vor allem in einem schwierigen Kontext scheitern. Letzteres trifft zu.

Das zeigte sich mithilfe einer Methode, die annimmt, dass verschiedene Wege zum gleichen Ergebnis führen können. Um diese Wege aufzufinden, prüft sie, ob Fälle mit der gleichen Kombination von Faktoren durchgängig oder nahezu durchgängig das gleiche Ergebnis aufweisen, also stabilen Frieden oder weiteren Bürgerkrieg. Erfüllt eine Kombination dieses Kriterium, wird sie mit anderen Kombinationen des gleichen Ergebnisses verglichen, um für die Erklärung unnötige Faktoren auszusortieren.

Die Analyse identifizierte vier Pfade zum dauerhaften Frieden. Auf zwei Pfaden lag kein einziges der betrachteten Konfliktmerkmale in seiner nachteiligen Form vor. Die anderen beiden Pfade wiesen maximal ein solches Konfliktmerkmal auf. Zusammen erfassten die vier Pfade 14 der 15 Fälle, in denen der Frieden mindestens sieben Jahre überdauerte.

Stets zum Rückfall kam es nach ethnischen Kriegen, an deren Ende ein militärisches Gleichgewicht bestand und die weder mit einem Sieg noch mit einem Friedensabkommen endeten. Dieser Pfad beschrieb fünf der sieben Wiederausbrüche.

Insgesamt ließen sich allein mit den vier betrachteten Konfliktmerkmalen 19 der 22 Fälle korrekt dem anhaltenden Frieden oder dem Rückfall in den Krieg zuordnen. Das belegt: Auf den Kontext kam es an.

Die Rolle der Missionsprofile je nach Kontext

In einem weiteren Schritt kombinierte die Analyse die zusammengefassten Konfliktmerkmale mit dem Profil der friedenserhaltenden Missionen. Diese unterscheiden sich zunächst in der Zahl der entsandten Personen. Eine Mission gilt als umso leistungsfähiger, je mehr Truppen sie relativ zur Größe der Bevölkerung oder Fläche stationiert.⁸ Eine Rolle spielt auch, ob sie ein robustes Mandat besitzt und Zwang auch über die Selbstverteidigung hinaus einsetzen darf. Schließlich signalisieren Missionen, die von einem Ständigen Mitglied des VN-Sicherheitsrats geführt werden, besondere militärische Fähigkeiten und Entschlossenheit.⁹ Bei friedenserhaltenden Missionen mit einem starken Profil sind mindestens zwei der drei Eigenheiten gegeben: eine hohe Truppendichte, ein robustes Mandat und Führung durch ein Ständiges Mitglied des Sicher-

Missionen der Friedenserhaltung mit einem Profil der Stärke

- hohe Truppendichte
- robustes Mandat
- geführt von einem Ständigen Mitglied des VN-Sicherheitsrats

heitsrats. Andernfalls handelt es sich um ein Profil der Zurückhaltung.

Die Analyse ergab Folgendes:

- Überwogen vorteilhafte Konfliktmerkmale, blieb der Frieden erhalten, egal ob die Friedensmission stark oder zurückhaltend auftrat.
- Dominierten die nachteiligen Konfliktmerkmale und wies die Friedensmission ein Profil der Zurückhaltung auf, kam es mit einer Ausnahme stets zum Rückfall in den Bürgerkrieg. Von diesem Ausreißer wird noch die Rede sein.

Folgerungen für friedenserhaltende Missionen

Die Analyse widerspricht den eingangs erwähnten VN-Papieren. Die Verantwortlichen sollten eben nicht allein Umfang, Mandat und Zusammensetzung einer friedenserhaltenden Mission bedenken. Die Merkmale des beendeten Bürgerkrieges beeinflussen stark, ob der Frieden hält. Intensiv geführte Kriege belasten Friedensprozesse stärker als weniger heftige; ethnische Konflikte lassen sich schwerer regeln als nicht-ethnische; ein militärisches Gleichgewicht ist ungünstiger als Asymmetrie, und Waffenstillstände leisten weniger für einen dauerhaften Frieden als militärische Siege und Friedensabkommen. Über-



Freiwillige Entwaffnung des burundischen Militärs 2004 unter der Kontrolle der VN-Friedenstruppe (Photo: © UN Photo # 59786/Martine Perret).

Zum Autor

Dr. Thorsten Gromes ist Projektleiter im Programmbereich „Innerstaatliche Konflikte“. Er forscht zu Nachbürgerkriegsgesellschaften und sogenannten humanitären militärischen Interventionen.

Kontakt gromes@hsfk.de



Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
Baseler Str. 27–31, 60329 Frankfurt am Main
Postvertriebsstück D 43853, Entgelt bezahlt, ISSN-2512-627X

wiegen die vorteilhaften Konfliktmerkmale, wahren sowohl Missionen mit einem starken als auch solche mit einem zurückhaltenden Profil den Frieden. Es empfiehlt sich, in solchen Kontexten auf ein Profil der Zurückhaltung zu setzen, geht es doch mit geringeren Kosten und Risiken einher.

Ein schwieriger Kontext, in dem nachteilige Konfliktmerkmale vorherrschen, scheint nur die folgende Wahl zuzulassen: Entweder stationiert man gar keine friedenserhaltende Mission oder eine Operation mit einem voll ausgeprägten Profil der Stärke. Für die erste Option spricht die präsentierte Bilanz: In schwierigen Kontexten brach der Frieden fast ausnahmslos zusammen, wenn die Mission zurückhaltend auftrat. In den Daten gibt es bei überwiegend nachteiligen Konfliktmerkmalen keine länger währende friedenserhaltende Mission mit einem Profil der Stärke.¹⁰ Damit lässt sich aber auch nicht ausschließen, dass hier starke Missionen den Frieden wahren könnten. Für optimistische Politikerinnen und Politiker mag das Grund genug sein, nicht vor einem schwierigen Kontext zu kapitulieren, sondern es mit einer Friedensmission zu versuchen, die hohe Truppendichte, robustes Mandat und Einsatzführung durch ein Ständiges Mitglied des Sicherheitsrats vereint und sich auf eine längere Präsenz einrichtet.

Der erwähnte Ausreißer (Burundi) lässt auf Erfolg von friedenserhaltenden Missionen in schwierigen Kontexten hoffen. Ein höheres Maß an politischer Einbeziehung der früheren Kriegsparteien hob diese Ausnahme von den Rückfällen im gleichen Kontext ab. Zwar bleibt offen, ob solche Inklusion über den Einzelfall hinaus helfen kann, einen schwierigen Kontext auszu-

gleichen. Gleichwohl deutet das darauf hin, dass neben den Merkmalen des beendeten Bürgerkrieges auch die politischen Entwicklungen jenseits der friedenserhaltenden Mission über deren Erfolg mitentscheiden.

Die Analyse beschränkte sich auf Einsätze, die den Wiederausbruch von Bürgerkriegen abwenden sollen. Aus ihr folgt das Gebot: Beachte den Kontext und stimme die Operation auf ihn ab. Es liegt nahe, das Gebot auf andere Arten militärischer Interventionen ebenso anzuwenden. Auch hier lässt sich bezweifeln, dass es vor allem auf die eingesetzten Ressourcen und die eigene Entschlossenheit ankommt.

Zum Weiterlesen

Die Fachzeitschrift *Contemporary Security Policy* hat die detaillierte Analyse zu den 22 Missionen der Friedenserhaltung veröffentlicht. Die Studie ist bald frei zugänglich unter <https://doi.org/10.1080/13523260.2019.1659575>.

Gromes, Thorsten (2019): Does peacekeeping only work in easy environments? An analysis of conflict characteristics, mission profiles, and civil war recurrence, in: *Contemporary Security Policy*, 40: 4, 459–480.

Fußnoten zum Text:

hsfk.de/spotlight1019-lit/



Textlizenz: Creative Commons (Namensnennung/Keine Bearbeitungen/4.0 International). Die verwendeten Bilder unterliegen eigenen Lizenzbedingungen.



PRIF SPOTLIGHT

Das Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) ist das größte Friedensforschungsinstitut in Deutschland. Die HSKF analysiert die Ursachen gewaltsamer internationaler und innerer Konflikte, erforscht die Bedingungen des Friedens und arbeitet daran, den Friedensgedanken zu verbreiten.

V.i.S.d.P.: Karin Hammer, Öffentlichkeitsarbeit (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt am Main, Telefon (069) 959104-0, info@hsfk.de, www.hsfk.de.

Design: Anja Feix · Layout: HSKF · Druck: Druckerei Spiegler