

/// Bürgerkriege verhindern

## MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN DER KONFLIKTPRÄVENTION

**PETER RUDOLF** /// Die Verhinderung von Bürgerkriegen und massenhafter organisierter Gewalt ist eine der großen Herausforderungen im Schnittfeld von Sicherheits- und Entwicklungspolitik. Von der Notwendigkeit wirkungsvoller Konfliktprävention wird immer wieder gesprochen. Doch ist dies ein sehr ambitioniertes Konzept, das auf einer unsicheren Wissensgrundlage ruht.

Bürgerkriege führen nicht nur zu direkten menschlichen Opfern, sie wirken sich auch in vielfältiger Weise negativ auf die betroffenen Gesellschaften aus. Nicht zu unterschätzen sind die entwicklungspolitisch relevanten wirtschaftlichen Kosten, aber auch die Auswirkungen auf benachbarte Staaten, vor allem über den Zustrom von Flüchtlingen.<sup>1</sup> Und: Wer im Sinne der Schutzverantwortung, der „Responsibility to Protect“, Genozide und andere Massenverbrechen verhindern will, der muss vor allem auch kollektive Gewalt in Gestalt

von Bürgerkriegen verhindern und einhegen. Genozide und Politizide – also die gezielte Tötung ethnisch, religiös oder politisch definierter Bevölkerungsgruppen, sei es durch staatliche oder nichtstaatliche Gewaltakteure – fanden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Zeiten von innerstaatlichen Kriegen und gewaltsamen politischen Umbrüchen statt.<sup>2</sup> Massaker an Zivilisten sind sehr oft ein Element der Aufstandsbekämpfung, wenn ein Staat sich einer starken Guerillabewegung gegenüber sieht, die in bestimmten Bevölkerungsgruppen unterstützt wird. Kann die Regierung die Guerillabewegung nicht direkt besiegen, richtet sich die Gewalt dann besonders gegen die betreffenden Teile der Zivilbevölkerung.<sup>3</sup>

### Konfliktprävention als ambitioniertes Konzept

Doch was kann getan werden, um von außen den Ausbruch von Bürgerkriegen

und anderen Formen massenhafter innerstaatlicher Gewalt zu verhindern? Dass etwas getan werden kann, ist die selten in Frage gestellte Annahme, die dem Konzept der Konfliktprävention zugrunde liegt, das in der deutschen Diskussion auch unter dem Begriff der Krisenprävention firmiert. Unterschieden wird dabei meist zwischen einerseits „direkter“ oder „operativer“ und andererseits „struktureller“ Prävention. Direkte Prävention soll die gewaltsame Eskalation in einer Krisensituation verhindern, strukturelle Prävention soll Bedingungen schaffen, dass gewaltträchtige Konflikte erst gar nicht entstehen.<sup>4</sup> Gelegentlich ist noch von einem dritten Typus der Konfliktprävention die Rede, nämlich der „systemischen“ Prävention. Damit bezeichnete der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan 2006 in einem Bericht an die Generalversamm-

lung jene Maßnahmen, mit denen auf globaler Ebene dem Risiko gewalttätiger innerstaatlicher Konflikte entgegen gewirkt werden soll. Dazu gehört die Regulierung des Handels mit Kleinwaffen oder mit konfliktanheizenden Ressourcen wie etwa Diamanten.<sup>5</sup>

Konfliktprävention ist ein ambitioniertes Unterfangen, das auf einer unsicheren Evidenzbasis ruht. Denn es gibt kaum wissenschaftlich gesichertes Wissen darüber, unter welchen Bedingungen gewaltsame Konflikte ausbrechen und mit welchen Mitteln dies wirkungsvoll verhindert werden kann. Oft erwecken Befürworter einer entschiedenen Präventionspolitik den Eindruck, der Ausbruch gewalthaltiger Konflikte ließe sich früh erkennen und es liege vor allem am politischen Willen, wenn diesen nicht rechtzeitig entgegen gewirkt werde. Im Nachhinein lässt sich leicht sa-

**Bürgerkriege und Genozide haben VIELFACHE gesellschaftliche Auswirkungen.**

gen, die Politik habe trotz vieler Warnungen vor einem Gewaltausbruch nicht gehandelt. Doch Vorhersagen künftiger Entwicklungen sind zutiefst problematisch, gleich ob sie sich auf Modelle stützen, die zahlreiche Indikatoren heranziehen, oder ob sie eher auf Einschätzungen von Experten beruhen.<sup>6</sup>

### Probleme der Risikoeinschätzung und Prognose

Es gibt zwar etliche Modelle, die den Anspruch erheben, mit beträchtlicher Wahrscheinlichkeit Konflikte voraussagen zu können, aber politische Entscheidungsträger begegnen solchen Prognosen zu Recht mit Skepsis, denn Kenntnisse über Mechanismen, die Gewaltkonflikte auslösen, stehen auf schwachen Fundamenten. Es gibt keine gesicherte Basis an Erkenntnissen darüber, wie und unter welchen Bedingungen Konflikte eskalieren und zum Ausbruch von Bürgerkriegen führen. Die Forschung ist sich nur darüber weitgehend einig, dass Bürgerkriege aus Eskalationsprozessen entstehen, einer Konflikt-

haupt geleistet werden kann.<sup>8</sup> Eines der ambitioniertesten Modelle beansprucht, politische Instabilität für einen Zeitraum von zwei Jahren voraussagen zu können. Unter politischer Instabilität werden gewaltsame Konflikte größeren Ausmaßes verstanden, das heißt vor allem Bürgerkriege, aber auch Genozide und Staatszusammenbrüche. Das Modell beruht auf vier unabhängigen Variablen: Regimetyp, Kindersterblichkeit, konfliktbelastete Nachbarschaft und staatliche Diskriminierung bestimmter Gruppen. Mit diesem Modell lässt sich nach den Berechnungen der Autoren politische Instabilität mit achtzigprozentiger Genauigkeit prognostizieren. Der wichtigste Faktor, der stabile von instabilen Ländern unterscheidet, ist dieser Analyse zufolge der institutionelle Charakter des politischen Regimes. Partielle Demokratien mit einem hohen Grad der Polarisierung und Konkurrenz parochialer Interessen haben ein besonderes Risiko der Instabilität.<sup>9</sup>

Doch für verlässliche Prognosen reicht das nicht. Falsch-positive Prognosen seltener Ereignisse sind unvermeidlich, selbst wenn es gelänge, die Genauigkeit der Vorhersagen zu erhöhen. Der politische Wunsch nach möglichst exakten Prognosen mit keinen Falsch-Negativfällen und nur wenigen Falsch-Positivfällen ist nicht erfüllbar.<sup>10</sup>

Selbst wenn Gewaltkonflikte einigermaßen verlässlich prognostiziert werden könnten, fehlt es an solidem Wissen, welche Eingriffe in einem konkreten Fall tatsächlich konfliktverhindernd wirken. Der Werkzeugkasten ist zwar bekannt, doch darüber, welche Instrumente in welcher Form und Zusammensetzung wann geeignet sind, gibt es nur wenig Erkenntnisse, an denen sich Politiker und Diplomaten ori-

### ARMUT wirkt nicht zwingend konfliktauslösend.

entieren können. Auch hier kann die Wissenschaft der Politik nur wenig gesichertes Wissen anbieten. Gleichzeitig setzt Prävention voraus, dass komplexe soziale Prozesse sich entscheidend beeinflussen lassen.

### Strukturelle Prävention und ihre Probleme

Die Auffassung, politische Prozesse ließen sich von außen lenken, ist besonders für die „strukturelle“ Prävention wichtig, also wenn angestrebt wird, die Grundursachen (root causes) gewaltträchtiger Konflikte zu beseitigen und die Voraussetzungen für einen dauerhaften friedlichen Konfliktaustrag zu schaffen. Doch was sind die Grundursachen, an denen strukturelle Prävention ansetzen kann? In der politischen Diskussion gelten oft Armut, Ausschluss bestimmter Gruppen aus dem politischen Prozess und mangelnde Partizipationschancen als derartige Ursachen und die Förderung von Entwicklung und Demokratie als Patenrezepte, um gewalthaltige Konflikte zu vermeiden. Doch eine solche Auffassung kann sich keineswegs auf eine solide Evidenzbasis stützen. Armut führt nicht notwendigerweise zu Gewaltkonflikten. Es gibt arme Staaten mit einem geringen Gewaltniveau und wohlhabendere mit einem beträchtlichen.<sup>11</sup> Gewiss lässt sich feststellen, dass Bürgerkriege vor allem in Ländern mit gerin-

gem Einkommen (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) stattfinden. Die Gründe hierfür liegen jedoch keineswegs klar auf der Hand. In der Forschung gibt es vielmehr zwei Erklärungsansätze.<sup>12</sup> Der eine stellt auf die geringen wirtschaftlichen Opportunitätskosten von Rebellionen in ärmeren Staaten ab. Rebellionen erfordern die Rekrutierung von Kämpfern und das ist in ärmeren Staaten leichter. Dieser Ansatz veranschlagt ideologische Motive gering für die Bereitschaft, sich einer Rebellenarmee anzuschließen. Der zweite in der einschlägigen Literatur zu findende rationale Erklärungsansatz lokalisiert den Zusammenhang von Armut und Bürgerkrieg auf einer anderen Ebene. In armen Staaten ist – so die Annahme – die Reichweite staatlicher Machtstrukturen aufgrund mangelnder Infrastruktur gering. Dies erleichtert Aufständischen das Überleben in peripheren Gebieten und erschwert die Aufstandsbekämpfung.

Neben der ökonomischen Entwicklung gilt der Aufbau demokratischer Systeme gemeinhin als Kern struktureller Konfliktprävention. Doch gerade während Demokratisierungsbemühungen kann sich das Potenzial für gewaltsame Konflikte erhöhen.<sup>13</sup> Nicht in allen sich demokratisierenden Staaten kommt es zu Gewaltausbrüchen. So kam es in einigen Ländern, darunter Burkina Faso, Tansania und Malawi, seit den 1990er-Jahren zu einer Entwicklung in Richtung Demokratie, ohne dass diese Länder in Gewalt verfielen. Eine Erklärung dafür, die in der Literatur zu finden ist, stellt auf die positiven Effekte externer Demokratisierungshilfe ab. Das theoretische Argument lautet so: In einer frühen Phase demokratischer Öffnung sind rivalisierende politische Gruppen unsi-

### Konflikte sind nur schwer **VORHERSEHBAR**.

dyamik, an deren Anfang die konfliktbeladene Interaktion zwischen Dissidenten und Staatsapparat steht. Zwar lassen sich etliche Faktoren identifizieren, die das Risiko eines Bürgerkrieges erhöhen, doch ohne Mobilisierung kommt es nicht zu einer Rebellion. Es ist daher davon auszugehen, dass vielfältige Wege zu einem Bürgerkrieg führen.<sup>7</sup>

Modellbasierte Vorhersagen, die sich auf bestimmte Risikoindikatoren stützen, suggerieren politischen Entscheidungsträgern oftmals mehr, als über-

cher darüber, welches die Absichten der anderen sind und ob und in welchem Maße Zusagen zu trauen ist. Keiner kann sich sicher sein, dass die anderen sich an die neuen demokratischen Spielregeln halten. Unsicherheit ist besonders ausgeprägt unter Minderheiten. Externe Demokratisierungshilfe könne diese Probleme mildern, lautet das Argument. Denn über Demokratisierungshilfe werden nicht nur wichtige politische Institutionen, insbesondere die Legislative und die Judikative gestärkt, sondern auch die Zivilgesellschaft. Nun mag man das Argument überzeugend finden oder nicht. Es setzt voraus, dass Demokratisierungshilfe effektiv sein kann. Darüber gibt es jedoch eine breite Debatte. Einige Studien legen zumindest eine positive Korrelation von Demokratisierungshilfe und demokratischer Entwicklung nahe. Und die empirische Evidenz bestätigt insofern das skizzierte theoretische Argument als Transitionsstaaten, die in den Genuss eines hohen Maßes an Demokratisierungshilfe kommen, einer geringeren Wahrscheinlichkeit eines gewaltsamen Konfliktes (mit mindestens 25 Getöteten) ausgesetzt sind als jene Länder, die keine oder nur ein geringes Maß an Demokratisierungshilfe erhalten.<sup>14</sup>

Vieles in der Entwicklungspolitik ist explizit oder implizit auf die strukturelle Konfliktprävention ausgerichtet, wenn erwartet wird, dass über die Bekämpfung der Armut, wirtschaftliche Entwicklung und die Förderung guter Regierungsleistungen zur längerfristigen Gewaltprävention beigetragen werden kann. Das kann sein, muss aber nicht sein. Interventionen in Form von Programmen und Projekten können unter Umständen Konflikte verschärfen. Wirkungen und besonders die Wirksamkeit mit Blick auf die Konfliktprä-

vention sind schwer zu bemessen. Einige großangelegte Evaluationen in diesem Politikbereich nähren erhebliche Zweifel an Sinn und Nutzen, was den tatsächlichen Beitrag zur strukturellen Konfliktprävention betrifft.<sup>15</sup>

### Operative Konfliktprävention: Nicht ohne Erfolgschance

Kurzfristiger angelegt ist die operative oder direkte Konfliktprävention. Doch wie sieht ihre Bilanz aus? Es gibt zwar eine Reihe qualitativer Fallstudien, aber nur eine systematische quantitative Analyse einer größeren Zahl von Fällen, gestützt auf das „Early Conflict Prevention in Ethnic Crises Dataset“, das Daten zu 67 „ethnischen Krisen“ in den Jahren 1990 bis 1998 enthält.<sup>16</sup> Das sind Fälle, in denen eine ethisch definierte Gruppe die Anwendung von Gewalt androhte und mit entsprechenden Vorbereitungen untermauerte. Ein Drittel dieser Krisen mündete in einen Krieg. In 32 der Krisen waren präventive Maßnahmen operativ-kurzfristiger Art von Seiten Dritter Art zu beobachten, das heißt verbale Stellungnahmen, humanitäre Hilfe, Vermittlungsbemühungen, konditionierte Anreize und Sanktionen, schließlich die Androhung oder Umsetzung wirtschaftlicher oder militärischer Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta. neun der 35 Krisen (26%), in denen es nicht zu präventiven

Der Nutzen von **PEACEKEEPING** für die Konfliktprävention ist nicht zu unterschätzen.

Maßnahmen kam, endeten mit Krieg, 17 der 32 Krisen (53%), in denen internationale Akteure präventive Maßnahmen ergriffen, mündeten in einen Krieg. Nun muss in Rechnung gestellt werden, dass externe Akteure eher in Krisen tätig geworden sind, die ein höheres Kriegsrisiko in sich bargen. Doch deutlich wird trotz dieses Auswahl effektes, dass internationales Engagement kein „Allheilmittel“ ist.

Jedoch ist es auch kein aussichtsloses Unterfangen. Zwar lässt sich nicht sagen, welche Mischung aus präventiven Instrumenten unter welchen Bedingungen der optimale Ansatz ist, doch legen etliche Studien nahe, dass Peacekeeping, d. h. die Entsendung von Friedenstruppen, in vielen Fällen gewaltmindernd und gewaltverhindernd wirkt:

- Gewaltmindernd, wenn Friedenstruppen in noch „heiße“ Konflikte entsandt werden, wie das vielfach in Afrika nach dem Ende des Kalten Krieges der Fall war; gewaltmindernd auch, insofern die Chance für einen Waffenstillstand und eine Friedensvereinbarung steigt, wenn ein solches Abkommen mit der Entsendung von Friedenstruppen gekoppelt ist.
- Gewaltverhindernd, insofern die Anwesenheit angemessen ausgestatteter und in ausreichender Stärke entsandter Friedenstruppen das Risiko reduzieren kann, dass es zur massenhaften Tötung von Zivilisten kommt; gewaltverhindernd auch, insofern sich das Risiko verringert, dass nach einer Verhandlungslösung später erneut ein Bürgerkrieg ausbricht.<sup>17</sup>

Peacekeeping ist eine eher kurzfristige Übergangslösung. Zur dauerhaften Befriedung gewalttätiger und Gesell-

schaften bedarf es inklusiver politisch-institutioneller Regelungen. Doch der Nutzen von Peacekeeping für die Konfliktprävention sollte nicht unterschätzt werden. ///



### /// DR. PETER RUDOLF

ist Senior Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin.

#### Anmerkungen

- <sup>1</sup> Zu einem Versuch, die Kosten zu beziffern siehe Dunne, Paul J.: Armed Conflict. Challenge Paper, Copenhagen 2012.
- <sup>2</sup> Siehe Harff, Barbara: No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955, in: American Political Science Review 97/2003 1, S. 57-73, hier S. 70.
- <sup>3</sup> Siehe Valentino, Benjamin / Huth, Paul / Balch-Lindsay, Dylan: Draining the Sea: Mass Killing and Guerilla Warfare, in: International Organization 58/2004, S. 375-407.
- <sup>4</sup> So Wallensteen, Peter / Möller, Frida: Conflict Prevention: Methodology for Knowing the Unknown, Uppsala Peace Research Papers Nr. 7, Uppsala 2003.
- <sup>5</sup> Siehe Rubin, Barnett R. / Jones, Bruce D.: Prevention of Violent Conflict: Tasks and Challenges for the United Nations, in: Global Governance 13/ 2007, S. 391-408, hier S. 403.
- <sup>6</sup> Zur Problematik siehe Brante, John / de Franco, Chiara / Meyer, Christoph / Otto, Florian: „Worse, Not Better?“ Reinvigorating Early Warning for Conflict Prevention in the Post-Lisbon European Union, Brüssel Juni 2011.
- <sup>7</sup> Siehe Dixon, Jeffrey: What Causes Civil War? Integrating Quantitative Research Findings, in: International Studies Review 11/ 2009, S. 707-735; New-man, Edward: Understanding Civil Wars: Continuity and Change in Intrastate Conflict, London / New York 2014, S.14-57.
- <sup>8</sup> Siehe Barton, Frederick et al.: Early Warning? A Review of Conflict Prediction Models and Systems, Washington, D.C. 2008, S. 11f.
- <sup>9</sup> Siehe Goldstone Jack A. et al.: A Global Model for

Forecasting Political Instability, in: *American Journal of Political Science* 54/2010 1, S. 190-208.

<sup>10</sup> Siehe Ulfelder, Jay: Why Political Instability Forecasts Are Less Precise Than We'd Like (and Why It's Still Worth Doing), in: *Dart-Throwing Chimp* (Blog), <http://dartthrowingchimp.wordpress.com/2011/05/05/why-political-instability-forecasts-are-less-precise-than-we-d-like-and-why-its-still-worth-doing/>, Stand: 23.6.2014.

<sup>11</sup> Siehe Østby, Gudrun: Inequality and political violence: A review of the literature, in: *International Area Studies Review* 16/2013 2, S. 206-231.

<sup>12</sup> Als Überblick über die Ansätze siehe Holtermann, Helge: Explaining the Development-Civil War Relationship, in: *Conflict Management and Peace Science* 29/2012 1, S. 56-78.

<sup>13</sup> Zu dieser Problematik der Prävention siehe Chojnacki, Sven / Eberwein, Wolf-Dieter: *Die Kultur der Prävention. Ein Ansatz zur Zivilisierung internationaler Politik?*, Berlin 2000, S. 5ff; Cederman, Lars-Erik / Hug, Simon / Krebs, Lutz F.: Democratization and civil war: Empirical evidence, in: *Journal of Peace Research*, 47/2010 4, S. 377-394.

<sup>14</sup> So Savun, Burcu / Tirone, Daniel C.: Foreign Aid, Democratization, and Civil Conflict; How Does Democracy Aid Affect Civil Conflict?, in: *American Journal of Political Science*, 55/2011 2, 233-246; generell zu den positiven Effekten von Demokratisierungshilfe siehe Finkel, Steven E. / Pérez-Liñán, Anibal / Seligson, Mitchell A.: The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990-2003, in: *World Politics*, 59/2007 3, S. 404-439; Scott, James M. / Steele, Carrie A.: Sponsoring Democracy: The United States and Democracy Aid to the Developing World, 1988-2001, in: *International Studies Quarterly* 55/2011, S. 47-69.

<sup>15</sup> Siehe Rudolf, Peter / Lohmann, Sascha: *Außenpolitikevaluation im Aktionsfeld Krisenprävention und Friedensaufbau*, Berlin 2013.

<sup>16</sup> Siehe Öberg, Magnus / Möller, Frida / Wallensteen, Peter: Early Conflict Prevention in Ethnic Crises, 1990-98, in: *Conflict Management and Peace Science* 26/2009 1, S. 87-91.

<sup>17</sup> Als Literaturüberblick siehe Page Fortna, Virginia / Morjé Howard, Lise: Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature, in: *Annual Review of Political Science* 11/2008, S. 283-301; wichtige Studien sind Page Fortna, Virginia: Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices After Civil War, Princeton / Oxford 2008; Melander, Erik: Selected To Go Where Murderers Lurk? The Preventive Effect of Peacekeeping on Mass Killings of Civilians, in: *Conflict Management and Peace Science* 26/2009 4, S. 389-406; Hultman, Lisa / Kathman, Jacob / Shannon, Megan: United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War, in: *American Journal of Political Science*, 57/2013 4, S. 875-891; Mason, T. David et al.: When Civil Wars Recur: Conditions for Durable Peace after Civil Wars, in: *International Studies Perspectives* 12/2011, S. 171-189.