

Kreutz, Joakim

Research Report

Bürgerkriegsausgang und dauerhafter Frieden: warum der Vorteil militärischer Siege überschätzt wird

Analysen und Stellungnahmen, No. 1/2016

Provided in Cooperation with:

German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Bonn

Suggested Citation: Kreutz, Joakim (2016) : Bürgerkriegsausgang und dauerhafter Frieden: warum der Vorteil militärischer Siege überschätzt wird, Analysen und Stellungnahmen, No. 1/2016, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/200007>

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.



Bürgerkriegsausgang und dauerhafter Frieden: Warum der Vorteil militärischer Siege überschätzt wird

Zusammenfassung

Ein Strang der aktuellen Konfliktforschung behauptet, Frieden würde durch militärische Siege befördert. Sie brächten, so die These, weniger stark gespaltene Post-Konflikt-Gesellschaften hervor, was Wiederaufbau und wirtschaftliche Entwicklung erleichtere. Diese Sichtweise impliziert, dass internationale Akteure entweder einer Seite zum Sieg verhelfen oder Konflikte sich selbst überlassen sollten, statt sich für Verhandlungslösungen einzusetzen. Das vorliegende Papier argumentiert, dass weniger für einen „Siegfrieden“ spricht als dessen Befürworter behaupten. Die erfolgreichsten Konfliktlösungen sind jene, die die Konfliktsachen angehen und viele verschiedene Akteure einbeziehen.

Ein Blick auf den Ausgang von Bürgerkriegen seit 1946 legt die Vermutung nahe, dass militärische Siege etwas besser stabilisierend wirken als andere Kriegsausgänge. Eine genaue Analyse von Kontext und Inhalt von Friedenskonsolidierung zeichnet ein ganz anderes Bild.

- Die häufigste Form der Beendigung von Bürgerkriegen ist weder ein militärischer Sieg noch ein Friedensabkommen, sondern eine Fortdauer der Auseinandersetzung mit begrenzter Gewaltanwendung.
- Die Bürgerkriege, die mit einem Friedensabkommen schlossen, dauerten durchschnittlich achtmal länger als jene, die ein militärischer Sieg beendete. De facto gibt es einseitige Siege fast nur, wenn Kämpfe Tage oder Monate, nicht Jahre dauern. Das weist darauf hin, dass Langzeitkonflikte kaum enden, wenn ihnen freier Lauf gelassen wird, und dass Verhandlungen der einzige Weg sind, lang andauernde Kriege zu beenden.

- Die unterschiedliche Konfliktdauer bedeutet auch, dass die Hindernisse für einen Wiederaufbau nach einer Verhandlungslösung deutlich höher sind als nach einem militärischen Sieg. Internationale Akteure, die nach einem Friedensschluss am Wiederaufbau mitwirken wollen, stehen Gesellschaften mit mehr Opfern, tieferer Spaltung und größeren materiellen Schäden gegenüber.
- Gleich, wie ein Konflikt ausgeht – der wichtigste Faktor für anschließende Stabilität ist eine geordnete Demobilisierung ehemaliger Kämpfer. Zudem kommt es darauf an, zugrunde liegende Missstände durch gewaltfreie Politik zu beseitigen, etwa indem die Besiegten Gelegenheit erhalten, eine politische Partei zu gründen und/oder sich an der Regierungsarbeit zu beteiligen.

Langfristig erfolgreiche Konfliktbearbeitung verlangt die Demontage der Strukturen zur Truppenmobilisierung wie auch jener zur Repression. Armee und Milizen müssen in Kasernen zurückkehren und unter zivile Kontrolle gestellt werden. Externe Akteure können am besten helfen, indem sie Anlaufstellen einrichten, wo Missstände vorgebracht und friedlich beseitigt werden können.

Folgende Empfehlungen leiten sich aus diesem Papier ab:

- Lang anhaltende Konflikte lassen sich nur mit Gesprächen über die Konfliktsachen beenden.
- An Verhandlungen sollten nicht nur die gewaltbereiten Parteien teilnehmen, sondern auch gewaltlose legitime Akteure.
- Friedensverhandlungen müssen an einem zentralen Ort stattfinden. Doch müssen auch lokale Bemühungen, das Vertrauen in der Gesellschaft zu fördern, unterstützt werden.

Wie Bürgerkriege enden

Viele Fachleute und Politiker gehen davon aus, dass Gewaltkonflikte entweder durch einen militärischen Sieg einer Seite oder durch Verhandlungen beendet werden. Daher dreht sich die Debatte über Krisenreaktionen oft nur um zwei Optionen: den Einsatz militärischer Mittel oder das Angebot von Zugeständnissen oder Kompromissen. Eine solche grobe Vereinfachung lässt sich allerdings nicht empirisch untermauern.

Die umfassendsten weltweiten Daten über Bürgerkriege offenbaren, dass von 1946 bis 2012 bei 357 Anlässen in 99 Ländern 35 Prozent der bewaffneten Kämpfe zwischen einer Regierung und (mindestens) einer aufständischen Gruppe (124 Fälle) mit einem militärischen Sieg endeten, 12 Prozent (42) mit einem Friedensabkommen (Themner & Wallenstein, 2014). In weiteren 15 Fällen wurden die Kämpfe mit dem Beginn von Gesprächen eingestellt, obwohl das eigentliche Abkommen erst Jahre später unterzeichnet wurde. Das heißt, dass in den letzten 65 Jahren nur rund die Hälfte aller Bürgerkriege als Folge der militärischen Überlegenheit einer Seite oder durch Verhandlungen zu Ende ging.

In 45 Fällen beendete ein Waffenstillstand die Kämpfe, eine formale Friedenserklärung folgte erst sehr viel später. Am häufigsten jedoch (41 % oder 146 Fälle) wurden Kampfhandlungen ohne eindeutigen Ausgang eingestellt. Hierunter fällt auch, wenn Sondierungsgespräche scheiterten, Rebellenorganisationen durch interne Gewalt zerfielen oder Gewalttaten unter den Schwellenwert für die Einbeziehung (25 Tote pro Jahr) sanken. In solchen „eingefrorenen Konflikten“ bleiben Kontroverse und Mobilisierung bestehen, aber mindestens eine der Konfliktparteien vermeidet Gefechte. Dennoch können diese Situationen weiterhin sehr gewaltsam sein, wenn der Staat und die Rebellen lokale sowohl Zivilisten wie auch Gegner in den eigenen Reihen misshandeln.

Die Situationen sind sehr unterschiedlich. Manchmal trennt die Gegner eine sichtbare Frontlinie (Bergkarabach), manchmal wechseln die umkämpften Gebiete (Myanmar). Einige Konflikte erregen international viel Aufmerksamkeit, wie Israel und Palästina, andere sind weitgehend unbekannt, wie im Nordosten Äthiopiens. So oder so – auch wenn die Einstellung von Gefechten vorübergehend Stabilität bewirkt, bleiben Fähigkeit und Bereitschaft der Konfliktparteien zu kämpfen bestehen und können wieder aufleben.

Ausgang und Wiederaufleben von Konflikten

Wie wichtig es ist, einen Konflikt beizulegen, statt sein „Einfrieren“ hinzunehmen, wird deutlich, wenn man die Gefahr eines Wiederaufflammens der Gewalt abwägt. Nimmt man zehn Jahre Frieden als Maß für Post-Konflikt-Stabilität, erreichen nur 43 Prozent aller beendeten Bürgerkriege dieses Ziel. Ein Sieg führt am ehesten zu zehn

Jahren Frieden (61 %), gefolgt von einem Friedensabkommen (48 %) und einem Waffenstillstand (47 %). Ein unklarer Ausgang verhindert in nur 31 Prozent der Fälle einen erneuten Gewaltausbruch. Beispiele für Letzteres finden sich in Myanmar, wo die Kämpfe einige Jahre nachließen, obwohl auf politischer Ebene nicht verhandelt wurde, was schließlich zur Reeskalation führte.

Die Unterschiede zwischen Konflikten, die in einen militärischen Sieg münden, und solchen, die ein Friedensabkommen beilegt, sollten genauer untersucht werden. Sind die Herausforderungen für Friedenskonsolidierung ähnlich? Siege könnten bei kurzen Konflikten häufiger sein, z. B. bei einem Putschversuch oder wenn eine Rebellenorganisation genug Truppen mobilisiert, um das Regime zu bedrohen.

Diese These stützen die Daten: Siege treten typischerweise auf, wenn Kämpfe ca. sechs Monate angehalten haben. Konflikte, die ein Friedensabkommen beendet, haben dagegen im Schnitt fünf Jahre, mehr als achtmal so lang, gedauert. Bei Konflikten von fünf und mehr Jahren Dauer wurde in nur neun Fällen ein Sieg (im Gegensatz zum Friedensabkommen) verzeichnet. Was das für Konfliktbearbeitung heißt, liegt auf der Hand: Lange Bürgerkriege werden nur selten vom Militär beendet; sie müssen auf dem Verhandlungsweg beigelegt werden. Zudem ist Friedenskonsolidierung nach einem langen Bürgerkrieg schwieriger, da der Grad der Zerstörung und die Opferzahlen höher und gesellschaftliche Kriegsstrukturen fest verankert sind.

Frieden fördern im Schatten des Krieges

Unabhängig davon, wie ein Bürgerkrieg ausgeht und wie komplex die Lage ist: Jeder Wandel hin zu einer friedlichen Gesellschaft muss mehrere Faktoren beachten, von denen manche, so etwa Machtteilungsarrangements, Inhalt eines Friedensvertrags sein können. Gleichwohl – Sieger können zunächst nachsichtig sein, den Unterlegenen politische Rechte einräumen und dann die Vereinbarungen nicht umsetzen. Um die wichtigsten Erfolgsfaktoren für Friedensbemühungen zu analysieren, ist es deshalb wichtig den Inhalt von Abmachungen nach einem Konflikt über verschiedene Arten von Ausgängen hinweg zu betrachten. Die Forschung betont, dass sowohl der Zugang zur Macht als auch die Reform der rivalisierenden Organisationen essentiell sind. Welche Maßnahmen führen zu einem dauerhaften Frieden?

Abbildung 1 illustriert fünf wichtige Post-Konflikt-Szenarien für ehemalige Rebellen und ihr Verhältnis zur Länge der Friedenszeit. Im ersten Szenario sind ehemalige Rebellen Mitglieder der (lokalen oder zentralen) Post-Konflikt-Regierung; im zweiten bilden sie eine politische Partei; im dritten bleiben sie eine bewaffnete Miliz und im vierten sind die meisten Rebellen demobilisiert. Im letzten Szenario schließen sich ehemalige Rebellen nach Bürgerkriegsende einer anderen Rebellenorganisation an bzw.

gründen eine neue. Die Szenarien schließen einander nicht aus.

Die Abbildung zeigt für jeden Szenariotyp den relativen Erfolg. Die Praxis, ehemalige Rebellen nach ihrer militärischen Niederlage in die Regierung zu integrieren, führte in 73 Prozent der Fälle (22 von 30) zu fünf und mehr Jahren Frieden. Die Erfolgsquote bei Friedensabkommen lag bei 75 Prozent (18 von 24), nach einem unklaren (anderen) Ende bei 64 Prozent (9 von 14).

Welches Szenario das wirksamste ist, unterscheidet sich je nach Art der Konfliktbeendigung. Endet ein Konflikt mit einem militärischen Sieg, ist die Stabilität hoch – unabhängig davon, ob der Gegner demobilisiert (oder, wie bei einem Putschversuch, entlassen) wird oder eine Miliz beibehält. Da gern behauptet wird, Siege bedeuteten die völlige Unterdrückung des Feindes, verblüfft die Tatsache, dass das Fortbestehen einer gegnerischen Miliz die Lage stabilisieren kann. Neben dem Recht der Unterlegenen, weiterhin eine Miliz zu unterhalten, trägt auch ihr Recht, eine politische Partei zu gründen, zur Stabilität nach einem Konflikt bei. Eine andere gängige Fehleinschätzung lautet, militärische Siege würden von neuen Konflikten abhalten. Tatsächlich kommt es aber häufiger nach Siegen als nach Friedensabkommen zu neuen Aufständen.

Wird ein Konflikt durch Verhandlungen beendet, fördert es langfristig den Frieden, ehemalige Rebellen zu demobilisieren und ihnen die Gründung einer Partei zu gestatten. Auch bei einem unklaren, eher instabilen Ausgang lässt sich durch eine Demobilisierung dauerhaft Frieden schaffen – wenn das auch selten geschieht.

Kein Vorgehen für sich kann nach einem Konflikt Stabilität garantieren. Die Abbildung zeigt, dass Demobilisierung am wirksamsten ist. Doch selbst wenn sie Erfolg hat – jeder fünfte Konflikt bricht binnen zehn Jahren erneut aus. Der sicherste Weg zu dauerhaftem Frieden – jenseits der von Eliten gesteuerten Prozesse der Institutionenbildung und

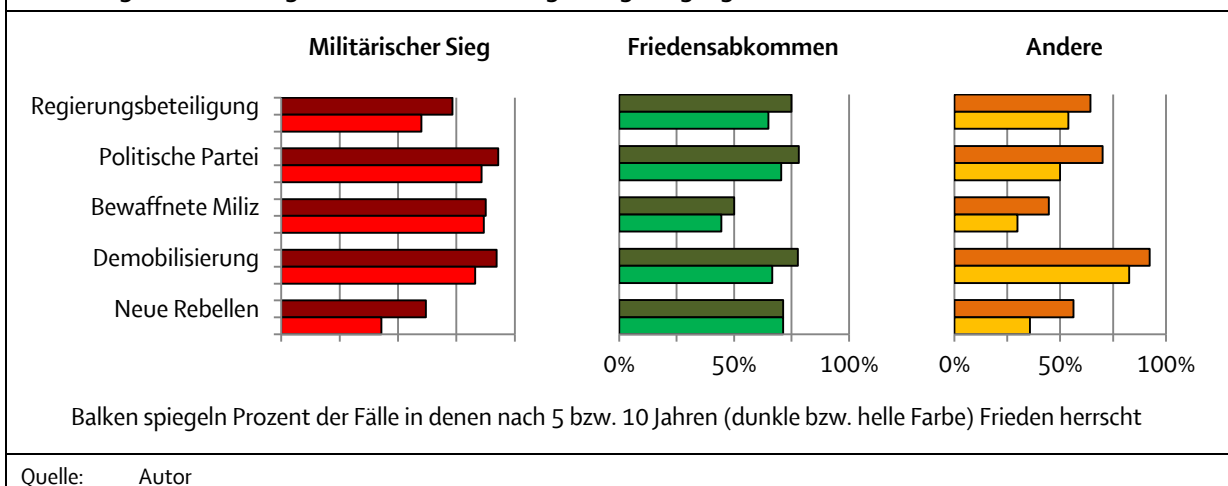
demokratischen Konsolidierung – ist die Einrichtung von Anlaufstellen, wo die Opposition ihrem Unmut gewaltfrei Luft machen kann. Solche Kanäle sind nicht nur Bestandteil einer funktionierenden, institutionalisierten Demokratie. Sie tragen auch zur Friedenskonsolidierung bei, denn sie geben ehemaligen Kämpfern die Möglichkeit, über Gruppenzugehörigkeit hinweg mit lokalen Amtsträgern zu diskutieren. Allerdings impliziert dies freie Medien und grundlegende politische Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.

Das Gebot, gewaltfreie Kanäle für politische Auseinandersetzungen zu schaffen, bedeutet auch, dass externe Vermittler im Friedensprozess nicht nur die bewaffneten Konfliktparteien einbeziehen dürfen. Die Abbildung zeigt, dass neu auftretende Rebellengruppen Post-Konflikt-Stabilität gefährden. Das weist darauf hin, dass internationale Friedensstifter die Verhütung neuer gewaltsamer Konflikte im Blick haben müssen. Selbst wenn Krieg führende Eliten bereit sind, zu kapitulieren oder Abmachungen zu unterzeichnen, die ihren persönlichen Zugang zu Macht oder Wohlstand sichern, können sie nicht die Loyalität ihrer Kämpfer garantieren.

Post-Konflikt-Stabilität ist auch bedroht, wenn Truppen in Gestalt lokaler Sicherheitskräfte als Milizen bestehen bleiben oder auf ihre Demobilisierung warten dürfen, wenn sie sich in kriminelle Gruppen verwandeln oder den privaten Schutz von politischen Akteuren übernehmen. Auch wenn das nicht zwangsläufig den Frieden zerstört – in der Hälfte der Fälle bricht der Konflikt spätestens fünf Jahre nach dem Friedensabkommen (noch häufiger nach einem anderen Ausgang) wieder auf. Das ist logisch: Die Erhaltung gewalttätiger Organisationen erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass kleinste Anlässe den Konflikt erneut eskalieren lassen. Dieses Risiko ist noch höher, wenn Truppen weiter eng mit Politikern oder dem Regime verbunden bleiben.

Dennoch führt die erzwungene Demobilisierung ehemaliger Kämpfer nach einem Konflikt nicht zwangsläufig zu

Abbildung 1: Nachkriegsrolle von Rebellen, Bürgerkriegsausgang und Frieden



Stabilität. So ist in Ländern wie Kolumbien nach Jahrzehnten mit Krieg und Menschenrechtsverletzungen weder für ehemalige Kämpfer noch für viele Zivilisten im Konfliktgebiet eine Demobilisierung unproblematisch. Das Misstrauen sowohl zwischen den Kontrahenten als auch zwischen der Bevölkerung und den bewaffneten Gruppen muss überwunden werden. Um wirksam Vertrauen aufzubauen braucht man mehr als zusätzliche Institutionen oder nationale Politiken: Vor Ort müssen zwischenmenschlicher und intergemeinschaftlicher Argwohn abgebaut werden. Diese Prozesse sind alle miteinander verknüpft. So muss die Schaffung dörflicher Foren für Aussöhnung und Gemeinschaftsbildung damit einhergehen, dass staatliche Institutionen verstärkt als fair und gerecht wahrgenommen werden. Die Demobilisierung einer Seite ohne Einschränkung der anderen kann einen Konflikt wieder entfachen und die Bildung neuer Rebellengruppen durch ehemalige Kämpfer fördern.

Schlussfolgerungen

Aus der Bestandsaufnahme, welchen Ausgang Bürgerkriege nehmen und welche Faktoren für dauerhaften Frieden am wichtigsten sind, ergeben sich drei Schlüsse:

Die gute Nachricht ist: Die in den vergangenen 25 Jahren in der Konfliktbearbeitung geförderten Maßnahmen haben tatsächlich die größte Aussicht auf Erfolg. Hierzu ge-

hören die Stärkung von Verhandlungslösungen, eine breiter angelegte politische Teilhabe sowie die Demobilisierung und Reformierung der Konfliktparteien. Da langjährige Bürgerkriege fast immer auf dem Verhandlungsweg enden – andernfalls weitergehen oder „einfrieren“ – ist die Behauptung, militärische Siege führten zu Stabilität, kaum zu rechtfertigen.

Die schlechte Nachricht ist: Unabhängig davon, wie ein Bürgerkrieg ausgeht oder welche Friedensbemühungen ihn beenden, brechen die meisten Konflikte innerhalb von zehn Jahren erneut aus. Diese Aussicht soll nicht von der Suche nach Konfliktlösungen abhalten, sondern als reale Möglichkeit einkalkuliert werden. Es ist wichtig, auf neuerliche Kampfhandlungen vorbereitet zu sein und Erwartungen entsprechend zu dämpfen. Das gilt für die Projektplanung in Post-Konflikt-Situationen und noch mehr vielleicht, wenn Geber ihre Bemühungen evaluieren.

Schließlich, selbst wenn Bemühungen um Konfliktlösungen vor allem Sache von Eliten sind: Friedenskonsolidierung muss immer auch vor Ort geschehen. Geber und andere externe Akteure müssen sich bemühen, das Misstrauen zwischen Angehörigen der lokalen Konfliktkräfte und der Zivilbevölkerung abzubauen. Das heißt, über die Konfliktparteien hinaus Akteuren und Organisationen dabei zu helfen, sich über Anliegen, die die Gemeinschaft bewegen, gewaltfrei auseinanderzusetzen.

Literatur

Kreutz, J. (2010). How and when armed conflicts end. *Journal of Peace Research* 47 (2), 243–250.

Themnér, L., & Wallensteen, P. (2014). Armed conflict, 1946–2013. *Journal of Peace Research* 51 (4), 541–554.

Dr. Joakim Kreutz

Assistenz-Professor

Fakultät für Friedens- und Konfliktforschung, Universität Uppsala