

Lehren und Ableitungen aus den Fallstudien für das internationale Krisen- und Konfliktmanagement

Gerald Hainzl u. Predrag Jureković

Internationale Rolle in der Phase des Konfliktaufbaus und der Konflikteskalation

Grundlegendes

Gewaltsame Konflikte lassen sich nicht generell über verschiedene Regionen hinweg vergleichen, da die Grundbedingungen wie Akteurskonstellationen zu unterschiedlich sein können. Allerdings gibt es einige Parameter, die sehr wohl allen Konflikten immanent sind.

In den 1990er-Jahren setzte im internationalen Krisenmanagement ein allgemeiner Trend zu humanitären Interventionen und zum Staatsaufbau ein.

Akteure des internationalen Krisenmanagements (UNO, EU, NATO, OSZE und Regionalorganisationen) können nur im Rahmen der Möglichkeiten, die ihnen die Konfliktparteien lassen, ihre Wirksamkeit entfalten. Davon ist letztendlich der Erfolg oder Misserfolg von Friedensinitiativen wesentlich abhängig.

Interessen externer Akteure tragen zur Bildung von strategischen Allianzen bei und haben einen großen Einfluss darauf, ob und wie interveniert wird. Je umstrittener der geopolitische und geostrategische Status einer Region ist, desto schwieriger wird es für internationale Akteure, lokale und regionale Konflikte positiv zu beeinflussen. In vielen Fällen kann sich ein wirksames Konflikt- und Krisenmanagement wegen der geopolitischen Interessen regionaler und größerer Mächte erst gar nicht entwickeln.

Planungsabläufe bei den zur Konfliktintervention bereiten internationalen Akteuren haben einen entscheidenden Einfluss auf die Eskalation bzw. Deeskalation des Konflikts: So behindern ein zu spätes Reagieren auf Konfliktabläufe, zu komplizierte Entscheidungsprozesse, das Fehlen adäquater Instrumente sowie unterschiedliche Beurteilungen und Parteilichkeit das internationale Konflikt- und Krisenmanagement.

Welche Intervention?

Die Durchführung einer Peace„keeping“-Operation erscheint nur dann sinnvoll, wenn beide Konfliktparteien kein Interesse an neuen Kampfhandlungen haben, sich großteils mit den Missionszielen identifizieren und bereit sind, diese zu unterstützen. Zu vermeiden wären – wegen des erhöhten Risikos des Scheiterns der Operation – unklare Mandate und unklare militärische Einsatzprofile im Rahmen von Krisenmanagement-Operationen. Die Vermischung von Peacekeeping- und Peace-Enforcement-Elementen – z. B. im Rahmen einer gemeinsamen Operation der UNO und der NATO – kann einer internationalen Intervention ebenso großen Schaden zufügen wie das Fehlen präziser politischer Ziele. Eindeutige Einsatzbedingungen sind insbesondere im Kontext einer humanitären Intervention – wie z. B. bei der Errichtung von „Safe Areas“ – eine unbedingte Voraussetzung für eine Deeskalation.

Konfliktprävention

Das Fehlen einer präventiven internationalen Politik begünstigt die Eskalation von regionalen Konflikten. Insbesondere nach dem Übergang von einer gewaltlosen Krise in eine gewaltsame Krise besitzen internationale Friedensinitiativen nur noch geringe Chancen, von allen Konfliktparteien mitgetragen zu werden. Ohne eine rechtzeitige Konfliktprävention ist man auf internationaler Seite gezwungen, auf Mittel der Friedenserzwingung zurückzugreifen, sofern man massiven Menschenrechtsverletzungen nicht tatenlos zusehen will. In den wenigen Fällen, in denen von internationaler Seite präventiv vorgegangen wurde, fehlt es oft an einem längerfristigen Engagement. Dadurch erhöht sich mittelfristig das Risiko eines Rückschlags im Friedensprozess.

Herausforderungen für das internationale Engagement in Friedensprozessen

Grundlegendes

Wenn es gelungen ist, einen gewaltsamen Konflikt zumindest militärisch zu deeskalieren, reicht der Bogen der Interventionsmöglichkeiten von friedenserhaltenden Maßnahmen (Peacekeeping) über Vermittlungstätigkeiten (Mediation) bis zu umfassenden friedensschaffenden Maßnahmen (Peace-Building). Dabei werden unter anderem die Beobachtung von Waffenstillständen, Pufferzonen und Grenzübergängen sowie die Unterstützung von Sicherheitssektorreformen und Institutionenaufbau als Mittel eingesetzt. Allerdings können Konflikte nicht immer in eine positive Richtung transformiert werden, sondern gelten als eingefroren („frozen conflicts“) oder langwierig („protracted conflicts“). Letztendlich kann in diesen Fällen nur von einer Scheinstabilisierung gesprochen werden.

Parameter der Konflikttransformation

„Religion und Ethnizität werden dazu verwendet, um Menschen zu motivieren, einen Konflikt gewaltsam auszutragen.“ Andere Phänomene sind weniger die Ursachen von Konflikten, sondern eher die Wirkungen bzw. Auswirkungen der gewaltsamen Durchsetzung von Machtansprüchen.¹ Um die Grundvoraussetzung einer nachhaltigen Konflikttransformation, nämlich gegenseitiges Vertrauen der Konfliktparteien zu erreichen, sind vertrauensbildende Maßnahmen zwingend notwendig. Für Fortschritte im Friedensprozess sind die Berücksichtigung der Interessen aller Konfliktparteien sowie deren verbindliches Engagement erforderlich.

Als Voraussetzung für eine nachhaltige, stabile Veränderung ist nicht nur eine Beendigung von gewaltsamen Auseinandersetzungen, sondern

¹ Hainzl, Gerald: Afrikanische Konflikte – Konflikte in Afrika. In: Feichtinger, Walter: Afrika im Blickfeld. Kriege – Krisen – Perspektiven. Baden-Baden 2004, S. 9-17, hier S. 17

auch eine Transformation der Gesellschaft insgesamt notwendig. Jene, die sich marginalisiert bzw. ausgeschlossen gefühlt haben, sollten in einem partizipatorischen System eine Stimme haben. Gewaltsame Konflikte, die sich über Jahre oder Jahrzehnte aufgebaut haben, bedürfen einer sehr großen Zeitspanne zur Bearbeitung und Transformation. Internationale Missionen zur Friedensunterstützung sollten diesem Umstand Rechnung tragen.

Das Zusammentreffen verschiedener nationaler und internationaler Akteure und Parameter erschwert eine konstruktive und nachhaltige Friedenskonsolidierung. Den Konfliktparteien, aber auch den intervenierenden Akteuren muss die Chance zu einer wechselseitigen Annäherung gegeben werden.

Eine hohe Anzahl an Konfliktparteien mit sehr losen und schnell wechselnden Koalitionen und Allianzen erschwert Lösungsversuche. Nichtstaatliche Akteure können als Störfaktoren („Spoiler“) auftreten. Diese können sowohl von innen wirken als auch von externen Kräften gezielt eingesetzt werden.

Unerfüllte und exklusive Gesellschaftsverträge, die das Versprechen von Wohlstand und Entwicklung nicht erfüllen können (Friedensdividende), führen zu einem Mangel an Popularität, Glaubwürdigkeit und letztendlich zu einem Zweifel an ihrer Legitimität. Ein solches Verhalten nationaler und internationaler Akteure würde den Prozess der Konfliktransformation negativ beeinflussen. In einer Konfliktregion sollte daher neben der Gewährleistung der Sicherheit auch die Wirtschaft aufgebaut werden, um die Menschen dauerhaft mit Jobs zu versorgen.

Die Bereitschaft von Interventionskräften, regional und lokal überlieferte Konfliktlösungsmechanismen mit einzubeziehen, kann das Klima für eine Konfliktbeilegung entscheidend verbessern. Auch hat sich die Einbindung von Frauen in den Konfliktlösungsprozess als notwendig und zielführend erwiesen.

Die Definition von Zwischenschritten und -zielen und eine Nicht-Festlegung auf den endgültigen Status kann in manchen Fällen die Kon-

fliktreduktion erleichtern. Außerdem sollte die Erwartungshaltung realistischen Einschätzungen folgen und keine überzogenen und nicht einhaltbaren Maßnahmen beinhalten.

Regionales peace-building und „light footprint“

Im Idealfall kann eine international getragene Intervention als regionale „Koalition der Willigen“ durch wenige Beobachter den Friedensprozess vorantreiben, ohne dass eine große militärische und/oder zivile Mission internationaler Organisationen als notwendig erachtet wird. Eine solche „light footprint“-Intervention sollte die Zahl der intervenierenden Akteure ebenso gering halten wie die Einflussnahme auf lokale Strukturen. Die Berücksichtigung und Einbindung lokaler Praktiken und Interessen kann gleichzeitig negative Aspekte der Einflussnahme von „fremden“ Strategien sowie die Kosten der Interventionskräfte reduzieren. Die Internationalisierung eines Konfliktmanagements sollte nur dann angestrebt werden, wenn lokale und regionale Mechanismen zur Konfliktbearbeitung nicht ausreichen.

Burdensharing und Hybridmissionen

Ein gelungenes Zusammenspiel aus politischen, ökonomischen, polizeilichen und militärischen Stabilisierungsinstrumenten stellt auf internationaler Seite eine Voraussetzung für eine substantielle Unterstützung des Friedensprozesses dar. Die zunehmende Komplexität von Missionen lässt in Zukunft ein Job-/Burdensharing verschiedener internationaler Partner notwendig erscheinen.

Falls Regionalorganisationen willens sind, Konfliktmanagement zu betreiben, aber alleine nicht über die notwendigen Mittel (z. B. Finanzen, Kapazitäten etc.) verfügen, können Hybridmissionen oder finanzielle Beiträge die Last gleichmäßiger verteilen. Wichtig ist, dass externe Geber als verlässliche Partner auftreten. Hybridmissionen haben den zusätzlichen positiven Effekt, dass es zu einem institutionellen Transfer von Wissen kommen kann.

Falls die Übergabe der Verantwortung von einer Organisation zu einer anderen geplant ist (z. B. von der EU an die UNO), sollte dies bereits in der Planungsphase mitgedacht werden, um etwaige Reibungsverluste zu minimieren.

Prioritätensetzung

Sollte das internationale Engagement im Postkriegsgebiet auch Unterstützungsleistungen im Rahmen des State-building umfassen, sind Stabilisierungsziele im Hinblick auf die Prioritätensetzung und zeitliche Abfolge genau abzuwägen. Werden z. B. Wahlen in Postkriegsgebieten sehr früh abgehalten, wird zwar einem formaldemokratischen Ziel Genüge getan. Die Chancen auf eine substantielle demokratische Entwicklung und die Etablierung rechtsstaatlicher Standards verringern sich aber dadurch.

Protektorat und „local ownership“

Die Nachhaltigkeit einer Konflikttransformation kann gesteigert werden, wenn die Lösungsprozesse lokal und regional initiiert und gesteuert werden. In diesem „best case“ kann die internationale Gemeinschaft eine unterstützende und vermittelnde Rolle spielen. Protektoratsstrukturen sind zwar undemokratisch, können aber für die Garantierung menschenrechtlicher Mindeststandards und die Zurückdrängung nationalistischer Kräfte für eine zeitlich begrenzte Periode legitim und notwendig sein. Dies gilt insbesondere dann, wenn multiethnische Gesellschaften im Krieg schweren Schaden erlitten haben. Die zu frühe Aufgabe der Protektoratsinstrumente zugunsten eines von Nationalisten getragenen „local ownership“ kann ethnische Konfliktlinien wieder aufbrechen lassen.

Zeitfaktor und Perzeption durch die Bevölkerung

Eine Entscheidung internationaler Akteure für eine umfassende Unterstützung von Friedens- und Staatsbildungsprozessen ist in der Regel eine Entscheidung mit langfristigen Auswirkungen für den Entsendestaat. Bei Konfliktmanagement-Operationen, die über dem Anforderungsprofil von Peacekeeping-Einsätzen liegen, sollten ihre Langfristigkeit, die hohen

Kosten und der hohe Personalbedarf bedacht werden. Staats- und Institutionenaufbau sind langwierige Prozesse, die vor allem Zeit brauchen.

Das abnehmende Verständnis der Bevölkerung sowohl in den Entsendestaaten als auch im Konfliktgebiet für die Stabilisierungsziele ist bei länger dauernden Friedenseinsätzen als Planungsgröße einzukalkulieren. Ein kooperatives und kommunikatives Verhalten der intervenierenden Kräfte gegenüber der Bevölkerung im Einsatzgebiet erhöht deren Bereitschaft, Stabilisierungsziele anzunehmen und zu unterstützen. Anderenfalls könnten antiwestliche Haltungen und Vorurteile zunehmen und zu einem Angebot an gesellschaftlichen und politischen Alternativen führen.

„Soft Power“ im internationalen Konfliktmanagement

Nicht nur das Konfliktgebiet selbst, sondern auch das internationale Engagement ist im Zuge eines langfristigen Friedensprozesses mehrfach einer Veränderung ausgesetzt. Ist der militärische Friede soweit abgesichert, rückt die Soft-Power-Komponente in den Vordergrund, und zwar auch bei so genannten Kapitel-VII-Operationen gemäß der UNO-Charta. Diese „natürliche“ Entwicklung kann zu einem Problem werden, wenn sich die Sicherheitslage kurzfristig verschlechtert. Internationale Friedenstruppen dürfen deshalb nicht in eine Routine verfallen und sollten auf mögliche negative Sicherheitsentwicklungen vorbereitet sein, wenn der politische Friedensprozess Rückschläge erleidet.

Ein konsequent implementierter Soft-Power-Ansatz, wie z.B. eine konstruktive Konditionalitätspolitik internationaler Akteure im Rahmen von politischen und wirtschaftlichen Integrationsprozessen, kann die Normalisierung der regionalen Beziehungen in einem Postkriegsgebiet unterstützen. Allerdings kann ein solcher Ansatz, der auf die Generierung gemeinsamer Interessen früherer Gegner abzielt, eine Auseinandersetzung mit den Konfliktursachen nicht ersetzen.

Finanzhilfe und Entwicklungszusammenarbeit

Nach dem „Gießkannenprinzip“ verteilte internationale Hilfsgelder verstärken die Korruption in Krisenregionen deutlich. Alle internationalen Akteure tragen gewollt oder ungewollt dazu bei. Unter schlechten Umständen können internationale Geldtransfers sogar Konflikte noch verstärken, wenn die Transparenz und Nachvollziehbarkeit nicht gegeben ist.

Im Hinblick auf die Entwicklungszusammenarbeit fällt der noch immer häufig auftretende Mangel an zivilen Experten auf. Insbesondere in Konfliktgebieten, in denen ein Großteil der Bevölkerung seine grundlegenden materiellen Lebensbedürfnisse nicht befriedigen kann, ist diese Personengruppe – wie auch die „lokalen“ Mitarbeiter – ein wichtiger Multiplikator für das internationale Konfliktmanagement, der die „Transformationsfähigkeit und Transformationswilligkeit“ der betroffenen Bevölkerung positiv beeinflussen kann.

Sicherheitsreformen und Abzug internationaler Kräfte

Insbesondere in Konfliktgebieten, in denen auch nach Beendigung der Hauptkriegsphase größere Sicherheitsprobleme bestehen, stellt die internationale Unterstützung für die Ausbildung und das Training der neu aufzubauenden Armee und Polizei ein Schlüsselement im Rahmen des Konfliktmanagements dar. Intervenierende Staaten können dabei unterschiedliche Prioritäten verfolgen und sich deshalb entweder auf die Unterstützung des Polizei- oder des Armeeaufbaus konzentrieren. Um sicherzustellen, dass von außen unterstützte Sicherheitsreformen in ihren „Philosophien“ nicht zu sehr voneinander abweichen, wäre eine möglichst enge Abstimmung der einzelstaatlichen Interessen erforderlich.

Der Abzug internationaler Friedenstruppen aus einem sicherheitspolitisch noch nicht konsolidierten Konfliktgebiet sollte nur in enger Abstimmung mit den betroffenen politischen, militärischen und polizeilichen Strukturen im Einsatzgebiet erfolgen. Außerdem wäre darauf zu achten, dass gewisse Grundvoraussetzungen im

Sicherheitsbereich gegeben sind, wie z. B. die grundsätzliche Fähigkeit der staatlichen Sicherheitskräfte, das Gewaltmonopol durchzusetzen zu können. Ein politisch gut abgestimmter Plan für die Zeit nach dem Abzug internationaler Truppen ist unabdingbar.