

Bürgerkriege und Massenverbrechen verhindern - aber wie? Erträge der Forschung

Rudolf, Peter

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudolf, P. (2015). *Bürgerkriege und Massenverbrechen verhindern - aber wie? Erträge der Forschung*. (SWP-Studie, 16/2015). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-449191>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Peter Rudolf

Bürgerkriege und Massenverbrechen verhindern – aber wie?

Erträge der Forschung

S 16
September 2015
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2015

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlussfolgerungen
7	Einleitung
7	Konzeptionelle Klärungen
11	Zum Vorgehen
13	Ursachen organisierter innerstaatlicher politischer Gewalt
13	Erträge der Bürgerkriegsforschung
20	Erträge der Genozidforschung
23	Risikoeinschätzung und Frühwarnung
23	Ansätze und Ansprüche
25	Probleme und Grenzen
28	Gewaltprävention in unterschiedlichen Phasen – Ergebnisse der Forschung
28	Verhinderung gewaltträchtiger Konflikte
32	Gewalteindämmung während eines Konflikts
36	Nachkriegs-Konfliktprävention
43	Folgerungen
44	Abkürzungen

*Dr. Peter Rudolf ist Senior Fellow
der SWP-Forschungsgruppe Amerika*

**Bürgerkriege und Massenverbrechen
verhindern – aber wie?
Erträge der Forschung**

Die Verhinderung massenhafter innerstaatlicher Gewalt ist seit langem ein wichtiges Anliegen internationaler Politik. Ziel klassischer Konfliktprävention (in Deutschland oft auch als Krisenprävention bezeichnet) ist vor allem, den Ausbruch von Bürgerkriegen zu verhindern; Prävention im Sinne des Prinzips der Schutzverantwortung konzentriert sich auf die Verhinderung spezifischer Verbrechen, wie sie oft mit dem Begriff der Massenverbrechen (mass atrocities) zusammengefasst werden. Da solche Verbrechen vor allem im Rahmen von Bürgerkriegen verübt werden, besteht eine breite Überlappung, wenn auch keine völlige Übereinstimmung zwischen dem Konzept der Konfliktprävention und dem der Verhinderung von Massenverbrechen. Beide setzen ein großes Maß an Wissen voraus: an Wissen darüber, wie sich die Risiken von Gewaltkonflikten erkennen, möglichst genau prognostizieren und wirksam reduzieren lassen – sei es mit langfristigen, strukturellen Maßnahmen, sei es mit direkten Interventionen. Groß ist der Anspruch der Prävention, eher klein die Grundlage handlungsrelevanten Wissens über die Ursachen von Konflikten, die Möglichkeiten der Risikoprognose und die Wirksamkeit von Instrumenten.

Angesichts dieses immer wieder beklagten Befundes stellt sich die Frage: Was kann die Wissenschaft an Erkenntnissen zu einer Politik beitragen, die auf die Prävention organisierter massenhafter Gewalttaten abzielt? Welche Erträge der einschlägigen Forschung sollten politische Entscheidungsträger und Planer zumindest zur Kenntnis nehmen, um ihre eigenen impliziten »Theorien« zu überprüfen oder auch um sich neues politikrelevantes Wissen anzueignen? Auch wenn »die« Wissenschaft keine Rezepte bereitstellt, auch wenn Ergebnisse immer vorläufig und häufig kontrovers sind, ist die Aufarbeitung des aktuellen Forschungsstands ein Desiderat. Dabei geht es vor allem um Ergebnisse der Genozid- und Bürgerkriegsforschung, die für ein breites Verständnis von Prävention bedeutsam sind: Konfliktprävention im Sinne der Verhinderung organisierter gewaltträchtiger Konflikte, Eskalationsprävention im Sinne der Verhinderung einer Intensivierung der Gewalt (vor allem gegen Zivilisten) und Nachkriegs-Konfliktprävention mit

dem Ziel, das Wiederaufleben von Gewaltkonflikten zu verhindern.

Die Forschung zu den Ursachen von Bürgerkriegen fokussiert auf die strukturellen Bedingungen, unter denen organisierte Gewaltanwendung wahrscheinlicher wird. Konkurrierende Erklärungsansätze legen dabei das Augenmerk auf ganz unterschiedliche Faktoren: zum einen auf die Bedingungen, die Rebellion ermöglichen (insbesondere geringe wirtschaftliche Opportunitätskosten in Ländern mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen, was die Rekrutierung von Rebellen erleichtert, schwach ausgeprägte staatliche Machtstrukturen); zum anderen auf die Motive, die Anlass zur Rebellion geben (horizontale Ungleichheit zwischen Gruppen, ethnische Diskriminierung). Daraus leiten sich unterschiedliche Empfehlungen für die strukturelle Konfliktprävention ab: schnelle wirtschaftliche Entwicklung und Ausbau staatlicher Fähigkeiten vs. Machtteilung, ethnische Inklusion und faire Verteilung öffentlicher Güter. Doch derartige Erklärungsansätze vereinfachen komplexe Konfliktlagen; sehr unterschiedliche Konfigurationen von Risiken können Gewaltkonflikte hervorbringen. Strukturelle Risikofaktoren sind keineswegs direkte Ursachen, die ein Land unvermeidlich auf einen Gewaltkonflikt zusteuern lassen. Ein gehöriges Maß an Skepsis ist auch gegenüber jenen Modellen angebracht, die gestützt auf bestimmte Indikatoren den Anspruch erheben, das künftige Risiko eines Ausbruchs von Gewaltkonflikten mit hoher Wahrscheinlichkeit prognostizieren zu können.

Viele Anhaltspunkte sprechen dafür, dass ein größeres Maß an Repräsentativität und Inklusivität politischer Systeme dazu beiträgt, das Gewaltisiko zu verringern. Über die Förderung von »good governance«, inklusiver politischer Arrangements und die Entsendung von Friedenstruppen lässt sich von außen tendenziell das Risiko mindern, dass Bürgerkriege nach einiger Zeit wiederaufbrechen. Strukturelle Prävention, die politische und wirtschaftliche Bedingungen für einen gewaltfreien Konfliktaustrag fördert, verlangt jedoch tiefe Eingriffe in politische Systeme, und dies bei ungewisser Kooperationsbereitschaft lokaler Eliten. Gerade in Demokratisierungsprozessen kann das Potential gewaltsamer Konflikte größer werden. So haben partielle Demokratien mit ausgeprägter Elitenpolarisierung ein hohes Instabilitätsrisiko. Die Möglichkeiten struktureller Prävention sind begrenzt, und Entwicklungshilfe, oft als Instrument der Konfliktprävention propagiert, kann in bestimmten Konstellationen sogar Konflikte anheizen.

Umso wichtiger ist der Einsatz von Instrumenten direkter Prävention, der durchaus erfolgreich sein kann. Doch welche Instrumente unter welchen Bedingungen in welcher Kombination am vielversprechendsten sind, lässt sich nicht sagen. Sicher ist nur mit Blick auf die Empirie: Soll die Eskalation eines beginnenden Gewaltkonflikts in einen Bürgerkrieg abgewendet werden, dann gilt es schnell zu handeln. Das trifft in besonderem Maße für bewaffnete Konflikte zu, die entlang ethnischer Linien verlaufen. Wer Bürgerkriege und die damit drohende Massengewalt verhindern will, der muss zum einen gewalttätigen Widerstand entmutigen und zu gewaltfreiem Widerstand ermutigen (dessen Erfolgsbilanz ohnehin besser ist); zum anderen muss er staatliche Kräfte von einem Eskalieren der Gewalt abschrecken. Die Aussicht auf Strafverfolgung scheint keine große abschreckende Wirkung zu haben, auch diplomatische Sanktionen vermögen nichts auszurichten; in den frühen Phasen einer Eskalation lässt sich immerhin bei wirtschaftlichen Sanktionen eine mäßigende Wirkung erkennen. Werden Massenmorde bereits verübt, sind Wirtschaftssanktionen ein ungeeignetes Mittel, die Gewalt zu mindern. Militärische Interventionen zugunsten einer Partei können – das muss einkalkuliert werden – die Intensität der Gewalt gegen Zivilisten durch jene Partei verstärken, zu deren Ungunsten sich das Machtverhältnis ändert. Peacekeeping, die Entsendung von Friedenstruppen, kann in vielen Fällen gewaltmindernd und gewaltverhindernd wirken: gewaltmindernd, wenn Friedenstruppen in noch »heiße« Konflikte entsandt werden; gewaltverhindernd insofern, als die Anwesenheit angemessen ausgestatteter und in ausreichender Stärke entsandter Friedenstruppen die Gefahr einer massenhaften Tötung von Zivilisten reduzieren kann; gewaltverhindernd auch insofern, als sich das Risiko verringert, dass im Anschluss an eine Verhandlungslösung nach einer gewissen Zeit erneut ein Bürgerkrieg ausbricht. Peacekeeping ist jedoch eine eher kurzfristige Übergangslösung; zur dauerhaften Befriedung gewalttätiger Gesellschaften bedarf es inklusiver politisch-institutioneller Regelungen. Territoriale und militärische Machtteilung haben dabei in der Tendenz größere Erfolgsaussichten als Arrangements auf politischer Ebene.

Einleitung

Die Prävention massiver organisierter innerstaatlicher Gewalt steht seit den frühen 1990er Jahren auf der Agenda internationaler Politik. Seit den 2000er Jahren richtete sich unter dem Einfluss des Prinzips der Schutzverantwortung (Responsibility to Protect, kurz R2P) der Blick insbesondere auf die Verhinderung von Gräueltaten, die in der politischen Diskussion häufig als »mass atrocities« bezeichnet werden. Dieser Begriff soll die im Abschlussdokument des VN-Gipfeltreffens 2005 im R2P-Zusammenhang genannten Tatbestände (Genozid, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberungen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit) auf einen gemeinsamen Nenner bringen. Der Begriff des »Verbrechens gegen die Menschlichkeit« umfasst weitverbreitete oder systematische Angriffe gegen die Zivilbevölkerung, worunter auch Deportation, Versklavung und Vergewaltigung gerechnet werden, also nicht nur mörderische Gewalt.¹ Massenhafte Gewalt gegen Zivilisten wird sehr oft im Rahmen bewaffneter Konflikte verübt, jedoch nicht immer. Insofern gibt es eine breite Überlappung zwischen dem Konzept der Konfliktprävention und dem der Verhinderung von Massenverbrechen, aber keine Deckungsgleichheit. Beiden geht es um die Verhinderung bestimmter, vielfach miteinander verwobener Formen *politischer Gewalt* im Sinne direkter physischer Schädigung zu Herrschaftszwecken.² Insofern ist es sinnvoll und ange-

1 Siehe David Scheffer, »Atrocity Crimes Framing the Responsibility to Protect«, in: Richard H. Cooper/Juliette Voïnov Kohler (Hg.), *Responsibility to Protect: The Global Moral Compact for the 21st Century*, Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan, 2009, S. 77–98.

2 Zur Abgrenzung politischer Gewalt von anderen Formen der Gewalt siehe Birgit Enzmann, »Politische Gewalt. Formen, Hintergründe, Überwindbarkeit«, in: dies. (Hg.), *Handbuch Politische Gewalt. Formen – Ursachen – Legitimation – Begrenzung*, Wiesbaden: Springer VS, 2013, S. 43–66 (bes. 46). Politische Gewalt zeichnet sich laut Enzmann dadurch aus, dass sie sich gegen das politische Gemeinwesen, seine Form, seine Regeln und die Kontrolle darüber richtet. Ob Gewaltakteure eher ideologisch, identitätspolitisch oder ökonomisch motiviert sind, spielt in einer solchen Begriffsbestimmung keine Rolle. Politische Gewalt definiert sich in diesem Verständnis von ihren Zwecken her. Insofern muss hier auch nicht auf die Debatte über die »Ökonomisierung der Gewaltmotive« und den Wandel der Bürgerkriegsformen eingegangen werden; siehe dazu Monika Heupel, *Friedenskonsolidierung im Zeitalter der »neuen Kriege«*. Der Wandel der Gewaltökonomien

massen, die Verhinderung bewaffneter innerstaatlicher Konflikte und die Verhinderung von Massenverbrechen konzeptionell nicht getrennt zu diskutieren, sondern unter dem umfassenderen Begriff der innerstaatlichen politischen Gewalt.³

Konzeptionelle Klärungen

Vor dem Hintergrund der Konflikte auf dem Balkan und des Völkermords in Ruanda avancierte Konfliktprävention in den 1990er Jahren international zu einem normativ unumstrittenen Konzept.⁴ Ob nun von Konflikt- oder wie in Deutschland auf politischer Ebene eher von Krisenprävention gesprochen wird: Beide Begriffe meinen eigentlich dasselbe – die Verhütung gewalttätiger Konflikte in unterschiedlichen Phasen oder Zyklen.⁵ Unterschieden wird dabei meist zwischen einerseits »direkter« oder »operativer« und

als Herausforderung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2005.

3 Traditionell sind die beiden Diskurse institutionell eher nicht miteinander verbunden, was jedoch in der Sache nicht gerechtfertigt ist; siehe Lisa Schirch, »Separate Tracks, Common Goals: Preventing Genocide and Conflict«, in: *Building Peace: A Forum for Peace and Security in the 21st Century*, September 2013, S. 17–20.

4 Zur Entwicklung siehe Alice Ackermann, »The Idea and Practice of Conflict Prevention«, in: *Journal of Peace Research*, 40 (2003) 3, S. 339–347; Robert Muggah/Natasha White, *Is There a Preventive Action Renaissance? The Policy and Practice of Preventive Diplomacy and Conflict Prevention*, Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Center, Februar 2013; zur Bestimmung des Begriffs Konfliktprävention siehe auch Niklas L. P. Swanström/Mikael S. Weissmann, *Conflict, Conflict Prevention, Conflict Management and Beyond: A Conceptual Exploration*, Washington, D.C./Uppsala: Johns Hopkins University-SAIS/Uppsala University, 2005.

5 Zur Begrifflichkeit siehe auch Volker Matthies, *Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als heilen*, Opladen: Leske+Budrich, 2000, S. 29–32. Seit einiger Zeit wird vor allem in der britischen Debatte auch zwischen »upstream«, »midstream« und »downstream prevention« unterschieden. Bei »upstream conflict prevention« handelt es sich im Wesentlichen um einen neuen Begriff für strukturelle Prävention; siehe *Upstream Conflict Prevention: Addressing the Root Causes of Conflict*, London: Saferworld, September 2012. Generell zu der Unterscheidung der genannten drei Phasen siehe Anna Coote, *The Wisdom of Prevention: Long-term Planning, Upstream Investment and Early Action to Prevent Harm*, London: New Economics Foundation, April 2012.

andererseits »struktureller« Prävention. Direkte Prävention soll die gewaltsame Eskalation einer Krise verhindern, strukturelle Prävention soll Bedingungen dafür schaffen, dass gewaltträchtige Konflikte erst gar nicht entstehen oder wiederaufleben.⁶ Erfolg und Fehlschlag sind bei der direkten und der strukturellen Prävention unterschiedlich zu bestimmen. Bei direkter Prävention lässt sich von Erfolg sprechen, wenn ein bewaffneter Konflikt verhindert werden kann, von Misserfolg, wenn er ausbricht. Strukturelle Prävention ist erfolgreich, wenn sie friedlichen Wandel ermöglicht, und fehlgeschlagen, wenn eine gewaltträchtige Situation entsteht.⁷ Gelegentlich ist noch von einem dritten Typus der Konfliktprävention die Rede: der systemischen Prävention, ein Begriff, mit dem der damalige VN-Generalsekretär Kofi Annan 2006 in einem Bericht an die Generalversammlung jene Maßnahmen bezeichnete, mit denen auf globaler Ebene dem Risiko gewaltförmiger innerstaatlicher Konflikte entgegengewirkt werden soll, darunter die Regulierung des Handels mit Kleinwaffen oder konfliktanheizenden Ressourcen.⁸

Das Konzept der Konfliktprävention hat Überlappungen mit Ansätzen, die unter dem Begriff des Friedensaufbaus oder der Friedenskonsolidierung (peacebuilding) gefasst werden. Friedensaufbau als Konzept beruht auf einer chronologischen Sicht auf einen Konfliktprozess; es geht darum, nach einem gewaltsamen Konflikt die Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden zu schaffen, der nicht nur als bloße Abwesenheit offener Gewalt verstanden wird. Das Konzept der Friedenskonsolidierung nach Bürgerkriegen, wie es seit Beginn der 1990er Jahre Gestalt gewann, ist dem Paradigma des »liberal peace building« verpflichtet, einer Mischung aus demokrati-

schen und marktwirtschaftlichen Reformen, dem Ausbau von »good governance« und der Reform des Sicherheitssektors.⁹

Traditionell geht es bei der Konfliktprävention um die Verhinderung und Eindämmung organisierter politischer Gewaltkonflikte, nicht jedoch um die Verhinderung interpersonaler Gewalt. Letzteres steht mittlerweile auch auf der Agenda der Präventionspolitik, nicht zuletzt weil dieses Gewaltphänomen um sich greift und ernste gesellschaftliche Folgen hat.¹⁰ Ein solch weitgespannter Gewaltbegriff und dementsprechend extensiver Begriff von Konfliktprävention findet sich etwa im Weltentwicklungsbericht 2011.¹¹

Die traditionelle Agenda der Konfliktprävention geht über die Verhinderung von Massenverbrechen im Sinne der R2P hinaus. Und sie ist nicht allein humanitär motiviert, sondern auch entwicklungs- und sicherheitspolitisch. Denn Bürgerkriege verursachen nicht nur unmittelbar menschliche Opfer, 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

⁶ Insofern lässt sich auch von »postconflict root-cause prevention« sprechen, wie das gelegentlich der Fall ist. So bei Christoph Mikulaschek/Paul Romita (Rapporteurs), *Conflict Prevention: Toward More Effective Multilateral Strategies*, New York: International Peace Institute (IPI), Dezember 2011, S. 13.

⁷ So Peter Wallensteen/Frida Möller, *Conflict Prevention: Methodology for Knowing the Unknown*, Uppsala: Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, 2003 (Uppsala Peace Research Papers Nr. 7); Michael S. Lund, »Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice«, in: Jacob Bercovitch/Victor Kremenyuk/I. William Zartman (Hg.), *The Sage Handbook of Conflict Resolution*, Thousand Oaks u.a.: Sage Publications, 2009, S. 287–321.

⁸ Siehe Barnett R. Rubin/Bruce D. Jones, »Prevention of Violent Conflict: Tasks and Challenges for the United Nations«, in: *Global Governance*, 13 (2007) 3, S. 391–408 (403). In EU-Dokumenten findet sich der Begriff seit einigen Jahren ebenso wie die Unterscheidung zwischen drei Formen der Prävention.

⁹ Das Konzept ist ambitioniert und in seiner mehrdimensionalen Komplexität durchaus für unterschiedliche Interpretationen offen. Gelegentlich wird zwischen »gezieltem« und »systemischem« Friedensaufbau unterschieden: zwischen Maßnahmen, die gezielt darauf gerichtet sind, unmittelbare Risiken eines Rückfalls in Gewalt zu minimieren, und systemischen Maßnahmen im Rahmen eines umfassenden Prozesses von langer Dauer, um belastbare friedenserhaltende Strukturen zu schaffen. Als Überblick siehe Caroline A. Hartzell, »Peacebuilding after Civil War«, in: Edward Newman/Karl DeRouen, jr. (Hg.), *Routledge Handbook of Civil Wars*, London/New York: Routledge, 2014, S. 376–386; Cedric de Coning, *Clarity, Coherence and Context: Three Priorities for Sustainable Peacebuilding*, Oslo/Ottawa: Norwegian Institute of International Affairs/Centre for International Policy Studies, University of Ottawa, 2010, S. 15ff.

¹⁰ Siehe Mark A. Bellis et al., *Preventing and Reducing Armed Violence: What Works?*, New York/Oslo: United Nations Development Programme/Norwegian Ministry of Foreign Affairs, 2010 (Background Paper, Oslo Conference on Armed Violence, 20.–22.4.2010); Alys Willman/Megumi Makisaka, *Interpersonal Violence Prevention: A Review of the Evidence and Emerging Lessons*, Washington, D.C.: The World Bank, August 2010 (World Development Report 2011 Background Paper).

¹¹ Darin wird zur Verhinderung der unterschiedlichsten Formen der Gewalt – von Bürgerkriegen bis zu rein krimineller Gewalt – im Grunde ein Patentrezept propagiert: der Aufbau legitimer staatlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Institutionen. Die mit ihnen verbundene Gewährleistung von Sicherheit, Gerechtigkeit und Arbeitsplätzen sei die Grundbedingung, um Gewaltzyklen zu durchbrechen, The World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*, Washington, D.C., 2011, S. 2.

Staaten, vor allem wenn sie mit einem Zustrom von Flüchtlingen konfrontiert sind.¹² Da Massenverbrechen sehr häufig in innerstaatlichen Kriegen stattfinden, ist Konfliktprävention unerlässlicher Teil jedweder Bemühungen, Prävention im Sinne der Schutzverantwortung zu betreiben. So wurde genozidale Gewalt¹³ – die gezielte Tötung ethnisch, religiös oder politisch definierter Bevölkerungsgruppen durch staatliche oder nichtstaatliche Gewaltakteure – in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts in Zeiten innerstaatlicher Kriege und gewaltsamer politischer Umbrüche angewandt.¹⁴ Nach 1945 wurde die Mehrzahl der Massenmorde (verstanden als die gezielte Tötung von mehr als 5000 Zivilisten) im Rahmen bewaffneter Konflikte verübt: Zwischen 1945 und 2010 ereigneten sich 69 von 103 Fällen von Massenmord während eines bewaffneten Konflikts. Nur 5 der 34 Fälle von Massentötungen im »Frieden« fallen in die Zeit nach 1980.¹⁵

Soll die massenhafte Tötung von Zivilisten – oder sollen, um einen anderen Begriff zu benutzen, Massa-

12 Zu einem Versuch, die Kosten zu beziffern, siehe J. Paul Dunne, *Armed Conflict. Challenge Paper*, o.O.: Copenhagen Consensus Center, 2012; ferner Scott Gates et al., »Development Consequences of Armed Conflict«, in: *World Development*, 40 (September 2012) 9, S. 1713–1722.

13 Organisierte systematische Gewalt gegen Zivilisten, die darauf beruht, dass man sie einer bestimmten Gruppe zuordnet – und zwar Gewalt in einem Maße, die das Überleben eines beträchtlichen Teils dieser Gruppe bedroht: das ist ungeachtet der völkerrechtlichen Definition der Kern genozidaler Gewalt. Ein Genozid im Sinne der Völkermordkonvention von 1948 liegt nur dann vor, wenn vorsätzlich Handlungen mit der Absicht vollzogen werden, eine ethnische, nationale, rassische oder religiöse Gruppe als solche in Gänze oder teilweise zu zerstören. Diese Definition, die das Ergebnis eines Kompromisses war, erfasst nicht explizit die Zerstörung politisch definierter Gruppen wie etwa die Ermordung der Kulaken in der Sowjetunion. Konzeptionell problematisch ist die völkerrechtliche Definition noch aus anderen Gründen: Es gibt kein Kriterium, das anzeigt, wann die Schwelle zur teilweisen Zerstörung (in part) überschritten wird; zudem gibt es keine Kriterien dafür, wann von einer »Absicht« gesprochen werden kann. Siehe Scott Straus, *Identifying Genocide and Related Forms of Mass Atrocity*, Washington, D.C.: United States Holocaust Memorial Museum, Oktober 2011; Ernesto Verdeja, »The Political Science of Genocide Research: Outlines of an Emerging Research Agenda«, in: *Perspectives on Politics*, 10 (Juni 2012) 2, S. 307–321 (309).

14 Siehe Barbara Harff, »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 (70).

15 Siehe Alex J. Bellamy, *Mass Atrocities and Armed Conflict: Links, Distinctions, and Implications for the Responsibility to Protect*, Muscatine, IA: The Stanley Foundation, Februar 2011 (Policy Analysis Brief), S. 1ff und S. 8.

ker¹⁶ – verhindert werden, dann gilt es vor allem, den Ausbruch von Bürgerkriegen zu unterbinden. Denn Massaker an Zivilisten sind sehr oft ein Element der Aufstandsbekämpfung, wenn ein Staat sich einer starken Rebellenbewegung gegenüber sieht, die von bestimmten Bevölkerungsgruppen unterstützt wird. Kann die Regierung die Aufständischen nicht direkt besiegen, richtet sich die Gewalt dann besonders gegen die als Unterstützer geltenden Teile der Zivilbevölkerung.¹⁷ Doch massive Gewalt gegen Zivilisten verüben nicht nur Militär und Polizei. Daten aus afrikanischen Bürgerkriegen legen nahe, dass in staatlichem Auftrag agierende Milizen, aber auch Rebellenorganisationen die Hauptverursacher von Gewalt gegen Zivilisten sind.¹⁸ Besonders berüchtigt für ihre Brutalität ist unter anderem die Lord's Resistance Army in Uganda. Andere Rebellenorganisationen sind dagegen bemüht, Unterstützung in der Bevölkerung zu gewinnen, und setzen Gewalt nur sehr gezielt ein. Rebellenorganisationen, die sich über Unterstützung aus dem Ausland finanzieren, oder über die Plünderung von Rohstoffen oder anderen Ressourcen im Land, etwa Diamanten, scheinen zu größerer Gewalt gegen die Bevölkerung zu neigen. Im Unterschied zu Rebellenorganisationen, die nicht auf derartige Finanzierungsquellen zurückgreifen können, müssen sie keine Rücksicht auf die Unterstützung von Seiten der Bevölkerung nehmen.¹⁹

16 Unter dem Begriff »Massaker« sei hier »eine zumeist kollektive Form der Vernichtung von Nicht-Kombattanten« verstanden. Solche Massaker können unterschiedlichen Zwecken dienen: der politischen »Unterwerfung« oder der »Ausrottung«, sie können aber auch – vor allem von Aufständischen – in terroristischer Absicht verübt werden; Jacques Sémelin, *Säubern und Vernichten. Die Politik der Massaker und Völkermorde*, Hamburg: Hamburger Edition, 2007, S. 335–396 (Definition des Begriffs Massaker: S. 353).

17 Siehe Benjamin Valentino/Paul Huth/Dylan Balch-Lindsay, »Draining the Sea: Mass Killing and Guerilla Warfare«, in: *International Organization*, 58 (2004) 2, S. 375–407.

18 Siehe Clionadh Raleigh, »Violence against Civilians: A Disaggregated Analysis«, in: *International Interactions*, 38 (2012) 4, S. 462–481. Milizen unterliegen dabei durchaus staatlicher Kontrolle. Wenn Gewalt gegen Zivilisten ausgeübt wird, dann geschieht dies oft sowohl durch staatliche Kräfte als auch durch Milizen, so das Ergebnis von Jessica A. Stanton, »Regulating Militias: Governments, Militias, and Civilian Targeting in Civil War«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 59 (August 2015) 5, S. 899–923.

19 Fallstudien, aber auch quantitative Untersuchungen legen einen solchen Zusammenhang nahe. Doch die strukturellen Bedingungen, unter denen Rebellenorganisationen entstehen und agieren, können gewiss nicht monokausal das Gewaltniveau erklären. Bewaffnete Kräfte, die extern von einem demokratischen Staat unterstützt werden, müssen sich mit Rücksicht auf ihr Ansehen beim Finanzier tendenziell eher mäßigen.

Zwar längst nicht so häufig wie im Rahmen von Kriegen werden Massenverbrechen auch unabhängig von bewaffneten Konflikten verübt, insbesondere als Element staatlicher Repression, als Vergeltung nach Kriegen oder auch in der Auseinandersetzung zwischen religiösen oder ethnischen Gruppen. Aus diesem Grunde, aber auch weil es im Verständnis der Schutzverantwortung besonders darum geht, während eines kriegerischen Konflikts bewaffnete Kräfte von Gewalttaten gegen Nichtkombattanten abzuhalten, gibt es Versuche, die Prävention von Massenverbrechen konzeptionell von der »alten« Agenda der Konfliktprävention abzugrenzen. Mittlerweile ist vielfach die Rede von der »Responsibility to Prevent«, um die Bedeutung der Präventionsdimension von R2P herauszustellen.²⁰ Organisierte Massenverbrechen stellen aus dieser Sicht spezifische Herausforderungen dar, die konzeptionell berücksichtigt werden müssen. Diese »revisionistische« Sicht ist stark von einer kriminologischen Perspektive geprägt.²¹ Das macht die Skepsis verständlich, die Vertreter dieser Perspektive strukturellen Ansätzen der Prävention entgegenbringen, dem Pendant zu »sozialen« Ansätzen der Verbrechenprävention. Wenig spreche aus Sicht der kriminologischen Forschung für die Effektivität dieser Ansätze, einiges indes für den Nutzen der situativen Verbrechenprävention, dem Pendant zur »direkten« Konfliktprävention. Das bedeutet: Die Kosten-Nutzen-Kalkulation potentieller Täter muss verändert werden, durch Anreize, vor

Und: Militärische Niederlagen scheinen die Neigung zu fördern, intensiver Gewalt gegen Zivilisten einzusetzen; siehe vor allem Jeremy M. Weinstein, *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007; Reed M. Wood, »Opportunities to Kill or Incentives for Restraint? Rebel Capabilities, the Origins of Support, and Civilian Victimization in Civil War«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 31 (2014) 5, S. 461–480; Idean Salehyan/David Siroky/Reed M. Wood, »External Rebel Sponsorship and Civilian Abuse: A Principal-Agent Analysis of Wartime Atrocities«, in: *International Organization*, 68 (2014) 3, S. 633–661; Reed M. Wood, »From Loss to Looting? Battlefield Costs and Rebel Incentives for Violence«, in: *International Organization*, 68 (Herbst 2014) 4, S. 979–999.

²⁰ Siehe Deborah Mayersen, *The Responsibility to Prevent: Opportunities, Challenges and Strategies for Operationalisation*, St. Lucia: Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, University of Queensland, Mai 2010.

²¹ Siehe zum Folgenden Ruben Reike, »The »Responsibility to Prevent«: An International Crimes Approach to the Prevention of Mass Atrocities«, in: *Ethics and International Affairs*, 28 (2014) 4, S. 451–476; Ruben Reike/Serena Sharma/Jennifer Welsh, *A Strategic Framework for Mass Atrocity Prevention*, Queanbeyan: Australian Government, Australian Civil-Military Centre/Oxford Institute for Ethics, Law and Armed Conflict, März 2013.

allem aber durch Abschreckung – die bewirkt werden soll, indem man mit strafrechtlicher Verfolgung, mit Sanktionen, einer militärischen Intervention oder auch einer gezielten Ausschaltung droht. Nicht nur an die potentiellen Täter, sondern auch an die möglichen Opfer richten sich die Maßnahmen situativer Prävention: auf ihren Schutz etwa durch die präventive Entsendung von Peacekeepern, die Einrichtung von Schutz-zonen oder die Ermöglichung der Flucht. Ein dritter Ansatzpunkt schließlich ist die Veränderung der Situation, in der Verbrechen verübt werden. Dabei soll es Tätern erschwert werden, sich die Mittel zur Verübung von Verbrechen zu beschaffen;²² außerdem geht es darum, das Risiko einer Entdeckung der Taten zu erhöhen und den Tätern die Möglichkeit zu nehmen, Entschuldigungen für ihre Taten zu finden. Präventive Ansätze dieser Art – das sollte deutlich geworden sein – sind alles andere als »soft«; militärische Instrumente gehören zu dieser Form der Gewaltprävention.

Ob Konfliktprävention eher im herkömmlichen oder eher im fokussierten Sinne einer »Präventionsverantwortung« verstanden wird – eines ist beiden gemeinsam: die große Kluft zwischen dem ehrgeizigen Anspruch, politische Gewaltkonflikte zu verhindern, und dem geringen Wissen darüber, wie dies wirkungsvoll zu leisten ist. Prävention als Methode moderner Gesellschaften im Umgang mit Risiken beruht im Wesentlichen auf drei Annahmen: (a) künftige Entwicklungen würden sich anhand erkennbarer Indikatoren mit hoher Wahrscheinlichkeit prognostizieren lassen, (b) die befürchtete Entwicklung trete ein, wenn ein Eingriff unterbleibt, (c) mit einem frühzeitigen Eingriff könnten die wahrgenommenen Risiken verringert werden. Wirksame Prävention setzt also ein hohes Maß an Wissen voraus: über die Ursachen bestimmter risikobehafteter Entwicklungen und über die Wahrscheinlichkeit ihrer künftigen Zuspitzung.²³ Zwar sind früh Zweifel an den Prämissen der Konfliktprävention geäußert worden: Zu optimistisch sei es zu glauben, es gebe wissenschaftlich gesichertes Wissen darüber, wann

²² Hier richtet sich die Aufmerksamkeit auf Unternehmen, die durch Exporte oder Unterstützung den Tätern Mittel bereitstellen, die ihnen die Durchführung ihrer Taten ermöglichen oder sie erleichtern. Sanktionen, aber auch »public shaming« können hier zum Einsatz kommen; siehe George A. Lopez, »Dealing with »Enablers« in Mass Atrocities: A New Human Rights Concept Takes Shape«, *Carnegie Council for Ethics in International Affairs* (online), 26.6.2012, <www.carnegiecouncil.org/publications/ethics_online/0070.html> (aufgerufen am 27.8.2015).

²³ Siehe Ulrich Bröckling, »Vorbeugen ist besser ... Zur Soziologie der Prävention«, in: *Behemoth. A Journal on Civilisation*, 1 (2008) 1, S. 38–48 (38f).

gewaltsame Konflikte ausbrechen; noch optimistischer sei es anzunehmen, man wisse, was getan werden könne, um ihr Ausbrechen zu verhindern. Konfliktprävention – so die Kritik – sei ein ambitioniertes Projekt, das Erwartungen wecke, die wissenschaftlich und politisch nicht eingelöst werden könnten.²⁴

In der politischen Praxis fanden und finden diese Zweifel kaum Widerhall. Die vielfach zu hörende Rede vom »Werkzeugkasten«, in den man hineingreifen könne, suggeriert ein Maß an handlungsrelevantem Wissen, das es so nicht gibt. Sicher sind die potentiell nutzbaren Instrumente bekannt.²⁵ Doch darüber, welche Instrumente in welcher Form und Zusammensetzung wann effektiv waren und effektiv sein könnten, gibt es nur wenig empirisch fundierte Erkenntnisse,²⁶ an denen sich Politiker und Diplomaten orientieren können.²⁷

24 Siehe zum Beispiel Stephen John Stedman, »Alchemy for a New World Order: Overselling »Preventive Diplomacy«, in: *Foreign Affairs*, 74 (Mai/Juni 1995) 3, S. 14–20; Thomas G. Weiss, »The UN's Prevention Pipe-Dream«, in: *Berkeley Journal of International Law*, 14 (1996) 2, S. 422–437; zu einigen der Probleme siehe auch Karin Aggestam, »Conflict Prevention: Old Wine in New Bottles?«, in: *International Peacekeeping*, 10 (2003) 1, S. 12–23.

25 Als Überblick siehe Claudia Major/Tobias Pietz/Elisabeth Schöndorf/Wanda Hummel, *Toolbox Krisenmanagement. Von der zivilen Krisenprävention bis zum Peacebuilding: Prinzipien, Akteure, Instrumente*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik/Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, April 2011. Informativ ist auch die Reihe kurzer Papiere, die das Australian Civil-Military Centre zusammen mit dem Oxford Institute for Ethics, Law, and Armed Conflict in den letzten beiden Jahren unter dem Serientitel *The Prevention Toolbox: Systematising Policy Tools for the Prevention of Mass Atrocities* veröffentlicht hat.

26 Erkenntnisse über die Effektivität bisheriger Einwirkungsversuche lassen sich über die Evaluation von Strategien, Programmen und Projekten gewinnen; doch ist der Ertrag entsprechender Evaluationen eher gering geblieben; siehe Peter Rudolf/Sascha Lohmann, *Außenpolitikevaluation im Aktionsfeld Krisenprävention und Friedensaufbau*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Oktober 2013 (SWP-Studie 20/2013).

27 So der vielfach artikulierte Befund; siehe Lawrence Woosler, *Preventing Violent Conflict: Assessing Progress, Meeting Challenges*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace (USIP), September 2009 (Special Report Nr. 231), S. 11f; Robert Muggah, *Conflict Prevention and Preventive Diplomacy: What Works and What Doesn't?*, New York: IPI, März 2012; Lund, »Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice« [wie Fn. 7]; Oliver Ramsbotham/Tom Woodhouse/Hugh Miall, *Contemporary Conflict Resolution. The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, 3. Aufl., Cambridge: Polity Press, 2011, S. 138; Erik Melander/Claire Pigache, »Conflict Prevention: Concepts and Challenges«, in: Walter Feichtinger/Predrag Jureković (Hg.), *Konfliktprävention zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, Wien: Landesverteidigungsakademie, 2007, S. 9–17; Reike/Sharma/Welsh, *Strategic Framework for Mass Atrocity Prevention* [wie Fn. 21].

Zum Vorgehen

Das ist der Ausgangsbefund, an dem diese Studie ansetzt. Sie vertritt die These, dass es wünschenswert wäre, wenn Politiker und Planer den Stand der wissenschaftlichen Forschung zur Kenntnis nehmen und sich mit ihm auseinandersetzen – so vorläufig, so unsicher, so kontrovers, so mehrdeutig, so interpretationsoffen die Forschungsergebnisse vielfach sind.²⁸ Prävention setzt Wissen über (a) strukturelle Konfliktursachen, (b) über die Bedingungen eines wahrscheinlichen Konfliktausbruchs und (c) über aussichtsreiche Möglichkeiten der Einwirkung voraus. Im Hinblick auf diese drei Aspekte, die die vorliegende Studie strukturieren, werden die Erträge der wissenschaftlichen Forschung in jenen Bereichen gesichtet und bewertet, die für die Prävention organisierter *politischer* Gewalt innerhalb von Staaten von Bedeutung sind (die Verhinderung interpersonaler Gewalt, die nicht im Kontext bewaffneter Konflikte angewandt wird, und die Prävention organisierter krimineller Gewalt, die Zwecken der Bereicherung dient, werfen spezifische Probleme auf, die im Rahmen dieser Studie nicht behandelt werden).²⁹ In den Blick genommen werden

28 Es ist also keinesfalls der naive, technokratische Glaube an die Möglichkeiten einer wissenschaftsbasierten Politik, der den Anstoß zu dieser Studie gegeben hat. Wissenschaftliche Evidenz kann und sollte nur ein Faktor sein, der in politische Entscheidungen eingeht. Insofern ist es auch angemessener, von *evidenzinformierter* Politik zu sprechen – und nicht von *evidenzbasierter*, wie man das lange getan hat. Zu dieser Thematik siehe etwa Andries du Toit, *Making Sense of »Evidence: Notes on the Discursive Politics of Research and Pro-Poor Policy Making*, Bellville: Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), University of the Western Cape, September 2012 (Working Paper Nr. 21); Oliver Walton, »Learning Lessons or Unearthing Truths? Using Evidence to Inform Mediation Policy«, in: *Civil Wars*, 16 (2014) 1, S. 46–64.

29 Im Folgenden geht es daher auch nicht darum, welche Ansätze etwa für die VN oder die EU maßgeblich sind und welche Instrumente sie in der Praxis einsetzen. Es geht auch nicht um vieldiskutierte praktische Probleme, beispielsweise die Koordination entsprechender Maßnahmen. Ebenso wenig richtet sich der Blick auf »lessons learned«, also auf die Folgerungen, die aus einzelnen, als geglückt (hier wird in der Regel auf Mazedonien in den 1990er Jahren verwiesen) oder als gescheitert angesehenen Fällen von Konfliktprävention in politisch-praktischer Hinsicht gezogen werden. Zumal sich diese Folgerungen meist in ein paar allgemeinen Ratschlägen erschöpfen, etwa früh mit Präventionsmaßnahmen zu beginnen und eine Vielzahl von sowohl harten wie weichen Instrumenten zu nutzen. Einen Überblick über diese Themen bietet Paul Romita, *The UN Security Council and Conflict Prevention: A Primer*, New York: IPI, Oktober 2011; zur EU siehe Els Vanheusden, *Overview of the Conflict Prevention Policy of the EU*, Brighton: Microcon, 2011; zu den Möglichkeiten und Defiziten der EU speziell bei der Prävention von Massenverbrechen

Untersuchungen insbesondere aus der Bürgerkriegs- und der Genozidforschung, die für ein weites Verständnis der Prävention politischer Gewalt relevant sind. Konkret geht es um drei Formen der Prävention: Konfliktprävention im Sinne der Verhinderung gewaltträchtiger Konflikte, Eskalationsprävention im Sinne der Verhinderung einer Intensivierung der Gewalt (vor allem gegen Zivilisten) und Post-Konflikt-Prävention, die das Wiederaufleben von Gewaltkonflikten unterbinden soll.³⁰

In den Fokus gerückt wird der politikrelevante Ertrag einer Vielzahl wissenschaftlicher Studien, die unterschiedlichen methodischen Ansätzen folgen. Grob lassen sich *qualitativ* und *quantitativ* ausgerichtete Ansätze der Forschung unterscheiden, wobei mittlerweile vielfach im Sinne eines Methodenmixes Elemente beider Richtungen kombiniert werden. Qualitative Forschung will – sofern sie nicht rein interpretativ orientiert ist – die Ursachen bestimmter Ergebnisse oder Auswirkungen (causes of effects) in konkreten Einzelfällen erklären. Quantitativ ausgerichtete, statistisch angelegte Forschung dagegen untersucht die (durchschnittlichen) Auswirkungen bestimmter Ursachen (verstanden als unabhängige Faktoren) auf eine Vielzahl von Fällen (effects of causes). Zugrunde liegt ein unterschiedliches Verständnis von Kausalität: In der erklärend ausgerichteten qualitativen Forschung geht es um die Identifizierung notwendiger und hinreichender Gründe für ein bestimmtes Ergebnis. Die quantitativ ausgerichtete Forschung stützt sich auf einen »korrelationalen Ansatz« der Kausalität; ihr Fokus ist auf den durchschnittlichen kausalen Effekt in einer Gruppe zahlreicher Fälle gerichtet – und damit auf die Wahrscheinlichkeit einer Wirkung.³¹ In der Regel wird im ersten Schritt theoretisch plausibel gemacht, warum eine Veränderung bei der unabhängigen Variable x eine Veränderung bei der abhängigen Variable y bewirken könnte. Dann

siehe: Task Force on the EU Prevention of Mass Atrocities, *The EU and the Prevention of Mass Atrocities: An Assessment of Strengths and Weaknesses*, Budapest: Centre for the International Prevention of Genocide and Mass Atrocities, 2013; Alex Glennie, *States of Conflict: Lessons in Conflict Prevention and Peacebuilding*, London: Institute for Public Policy Research, Oktober 2010.

30 Zu dieser Unterscheidung siehe Raimo Väyrynen, »Towards Effective Conflict Prevention: A Comparison of Different Instruments«, in: *The International Journal of Peace Studies*, 2 (1997) 1, S. 1–18.

31 Zu diesen hier nur grob dargestellten Unterschieden siehe James Mahoney/Gary Goertz, »A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research«, in: *Political Analysis*, 14 (2006), S. 227–249 (Zitate S. 230, 232).

wird mittels Regressionsanalysen gezeigt, dass keine Korrelation mit anderen Faktoren besteht. Mit solchen Studien lassen sich Muster oder Kovariationen einzelner Variablen in einer Vielzahl von Fällen feststellen. Einzelne qualitative Fallstudien erlauben das nicht. Sie bieten aber die Möglichkeit, die Plausibilität der angenommenen Kausalbeziehungen auszuloten, somit die Grundlage für eine kausale Schlussfolgerung zu stärken oder auch neue Kausalannahmen zu testen.³²

Dem Großteil der herangezogenen empirischen Untersuchungen liegt ein »neopositivistisches« Verständnis von Wissenschaft zugrunde. Was dies für die Ergebnisse, ihre Grenzen und ihre Problematik bedeutet, wird immer wieder reflektiert werden, ohne dass jedoch Sinn und Zweck der diesem Wissenschaftsverständnis verhafteten Forschung grundsätzlich in Frage gestellt werden, wozu Vertreter anderer Richtungen neigen.³³ Sofern man sich der Grenzen derartiger Forschung bewusst bleibt, können ihre Erträge von Nutzen sein: indem sie gängige Annahmen in Frage stellen oder Anhaltspunkte liefern, an denen sich politische Entscheidungen orientieren können. Keineswegs erschöpft sich die Konfliktforschung in dem, was im Folgenden unter die Lupe genommen wird. Eher ethnographische Arbeiten zu einzelnen Konflikten bleiben aber ausgespart, auch wenn ihr Nutzen damit keineswegs geleast wird: Können sie doch dafür sensibilisieren, dass die Kenntnis des lokalen Kontexts, die Kenntnis von Geschichte und Kultur sowie der Deutungsmuster handelnder Akteure, eine unabdingbare Voraussetzung dafür ist, dass Interventionen von außen überhaupt eine Chance auf Erfolg haben.

32 Siehe James D. Fearon/David D. Laitin, »Integrating Qualitative and Quantitative Methods«, in: Janet M. Box-Steffensmeier/Henry E. Brady/David Collier (Hg.), *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Oxford: Oxford University Press, 2008, S. 756–776. Auf die Diskussion, inwieweit die üblicherweise in der einschlägigen Forschung verwendeten statistischen Verfahren, darunter lineare Modelle und lineare Regressionsanalysen, angemessen sind, kann nicht näher eingegangen werden; siehe dazu Philip A. Schrodt, »Seven Deadly Sins of Contemporary Quantitative Political Analysis«, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2014) 2, S. 287–300.

33 Zur Kritik am Neopositivismus aus der (wissenschaftstheoretischen) Sicht des kritischen Realismus siehe Michiel van Ingen, *Rethinking Conflict Studies: Towards a Critical Realist Approach*, Ph.D. Thesis, Loughborough University, April 2014.

Ursachen organisierter innerstaatlicher politischer Gewalt

Wer den Ausbruch organisierter innerstaatlicher Gewalt massiven Ausmaßes verhindern will, muss Kenntnis von ihren Ursachen und Entstehungsprozessen haben. Zwei Forschungsgebiete befassen sich seit langem mit der Frage innerstaatlicher politischer Gewalt: die Bürgerkriegs- und die Genozidforschung. Es geht nicht darum, einen möglichst vollständigen Überblick über die einschlägige Forschung zu geben, sondern um eine Sichtung ihres Ertrags für die Ursachenanalyse.³⁴ Zu den Faktoren, die in beiden Forschungssträngen als Gewalt begünstigende Faktoren identifiziert werden, gehören vor allem der Ausschluss bestimmter Gruppen aus dem politischen Prozess, ihre sozioökonomische Benachteiligung und Schlechterstellung sowie Bürgerkriege und Genozide, die sich im Land bereits ereignet haben. Doch zeigen die Befunde der quantitativen Forschung auch Unterschiede in den Bedingungen, unter denen Bürgerkriege und Genozide stattfinden. Zu Bürgerkriegen kommt es eher in Ländern mit einem niedrigen Einkommensniveau und einem Regime, das weder gänzlich autoritär noch wirklich demokratisch ist; zu Genoziden dagegen eher in Ländern mit niedrigem bis mittlerem Einkommensniveau und autoritären Regimen. In der Tendenz sind beide Ereignisse – Bürgerkriege und Genozide – eher in Ländern zu beobachten, die eine Phase politischer Unruhe und Transition durchlaufen.³⁵

Nun können Befunde dieser Art noch nicht zu Erklärungen darüber zusammengefasst werden, was die Ursachen von Bürgerkriegen und die Bedingungen sind, die massenhafte Gewalt begünstigen. Lassen sich in der Vielzahl der Fälle gemeinsame Faktoren ausmachen, jene gerade in der politischen Diskussion immer wieder postulierten »Grundursachen« (root causes), an denen die strukturelle Prävention ansetzen

³⁴ Insofern bleibt die Forschung zu den Mikroprozessen in Gewaltkonflikten unberücksichtigt. Gerade in der Bürgerkriegsforschung gibt es dazu eine Vielzahl von Arbeiten; siehe insbesondere das Werk von Stathis N. Kalyvas, *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press, 2006.

³⁵ So die Ergebnisse eines Forschungsüberblicks von Frances Stewart, »The Causes of Civil War and Genocide: A Comparison«, in: Adam Lupel/Ernesto Verdeja (Hg.), *Responding to Genocide: The Politics of International Action*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2013, S. 47–83 (76).

möchte? Gibt es theoretisch plausible und empirisch bestätigte Erklärungsmodelle, aus denen einigermaßen verlässliche Folgerungen für die Prävention abzuleiten sind?

Ansätze und Argumente aus der wissenschaftlichen Diskussion fließen immer wieder in die Politik ein.³⁶ Umso wichtiger ist es, die Befunde kritisch zu reflektieren, zumal viele von ihnen in der wissenschaftlichen Diskussion kontrovers sind.

Erträge der Bürgerkriegsforschung

Die Bürgerkriegsforschung, insbesondere die quantitativ orientierte, stützt sich vor allem auf zwei Datensätze: zum einen die des »Correlates of War«-Projekts (COW), zum anderen jene des »Uppsala Conflict Data Program« (UCDP). Während COW alle zwischen- und innerstaatlichen bewaffneten Konflikte seit 1816 erfasst, bei denen mehr als 1000 Menschen ums Leben gekommen sind (battle-related deaths), setzt UCDP die Schwelle niedriger: aufgenommen sind jene Konflikte seit 1946, die mindestens 25 Todesopfer pro Jahr (unter den Gegnern in einer Konfliktdyade) gefordert haben.³⁷ Die Genauigkeit von Daten ist jedoch häufig zweifelhaft. Manches hängt zudem von den Kodierungsregeln und ihrer konsistenten Anwendung ab, etwa von der Bestimmung der Zeitpunkte, zu denen ein Bürgerkrieg beginnt und endet.³⁸ Bürgerkriege werden in beiden Projekten als organisierter gewaltsamer Konflikt zwischen einem Staat und einem nichtstaatlichen Akteur verstanden. Doch Bürgerkriege können auch, wie viel-

³⁶ Siehe Andrew Mack, »Civil War: Academic Research and the Policy Community«, in: *Journal of Peace Research*, 39 (2002) 5, S. 515–525.

³⁷ Siehe als Überblick über diese und einige andere relevante Datensätze Peter Wallensteen, »Theoretical Developments in Understanding the Origins of Civil War«, in: Newman/DeRouen, *Routledge Handbook of Civil Wars* [wie Fn. 9], S. 13–27 (14ff).

³⁸ Zu dieser Problematik siehe Nicholas Sambanis, »What Is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 48 (Dezember 2004) 6, S. 814–858; Adrian Florea, »Where Do We Go from Here? Conceptual, Theoretical, and Methodological Gaps in the Large-N Civil War Research Program«, in: *International Studies Review*, 14 (2012) 1, S. 78–98.

fach festzustellen ist, ein komplexes Konfliktsystem sein, in dem etliche Gewaltakteure untereinander konkurrieren. Die Rivalität dieser Akteure kann – dafür gibt es viele Beispiele im afrikanischen Kontext – dazu führen, dass die Gewalt gegen Zivilisten zunimmt.³⁹ Die Akteure, Rebellengruppen und Regierungen, sind – und das ist die transnationale Dimension von Bürgerkriegen – häufig personell, materiell und finanziell mit einer Vielzahl von Akteuren in anderen Ländern verflochten.⁴⁰ Genauere Daten zu den nichtstaatlichen Akteuren, die in einen Bürgerkrieg involviert sind, gab es lange Zeit nicht; erst ein vor zwei Jahren vorgestellter Datensatz leistet hier Abhilfe.⁴¹

Die quantitative Forschung, die sich auf diese Datensätze stützt, versucht Korrelationen zwischen bestimmten Faktoren und der Wahrscheinlichkeit eines Bürgerkrieges herauszuarbeiten. Dabei wird eine lineare Ursache-Wirkungs-Beziehung angenommen. Indes kann sich das Verhältnis von Ursache und Wirkung auch umkehren: So mag Armut zu Bürgerkriegen beitragen, doch Bürgerkriege können auch Ursache von Armut sein (Armut führt im Übrigen nicht notwendigerweise zu Gewaltkonflikten. Es gibt arme Staaten mit einem niedrigen und wohlhabendere mit einem hohen Gewaltniveau).⁴² Ausgeblendet bleibt in einem derartigen Ansatz auch die Möglichkeit, dass Interaktionen zwischen einzelnen Faktoren kontextabhängig sein können. Die empirische quantitative Forschung zu den Ursachen von Bürgerkriegen und den Bedingungen, unter denen sie enden, kommt – kaum erstaunlich – nicht zu einhelligen Ergebnissen. Das liegt unter anderem an methodischen Problemen, wie etwa der Ersetzung abstrakter Variablen durch numerisch erfassbare Hilfsvariablen. Auch herrscht keineswegs Konsens über die relative Bedeutung einzelner Faktoren und über die Mechanismen, die zum Ausbruch eines gewaltsamen Konflikts führen. Zwar lassen sich

39 Siehe Reed M. Wood/Jacob D. Kathman, »Competing for the Crown: Inter-rebel Competition and Civilian Targeting in Civil War«, in: *Political Research Quarterly*, 68 (März 2015) 1, S. 167–179.

40 Zu diesem Aspekt siehe Jeffrey T. Checkel (Hg.), *Transnational Dynamics of Civil War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013. In diesem Sammelband wird versucht, die Kausalzusammenhänge zu erfassen, die die Konfliktdiffusion erklären. Policy-Konsequenzen bleiben jedoch außer Betracht.

41 Siehe David E. Cunningham/Kristian Skrede Gleditsch/Idean Salehyan, »Non-state Actors in Civil Wars: A New Dataset«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 30 (2013) 5, S. 516–531.

42 Siehe Gudrun Østby, »Inequality and Political Violence: A Review of the Literature«, in: *International Area Studies Review*, 16 (2013) 2, S. 206–231.

etliche Faktoren identifizieren, die das Risiko eines Bürgerkriegs erhöhen; doch ohne Mobilisierung kommt es nicht zu einer Rebellion.⁴³ Weithin Konsens besteht jedoch darüber, dass Regimewechsel mit dem Risiko eines Bürgerkriegs behaftet sind und dieses Risiko in Ländern mit einem hohen Einkommen (gemessen am Pro-Kopf-Anteil am Bruttoinlandsprodukt) geringer ist – was jedoch nicht bedeutet, dass die Bürgerkriegsgefahr in wohlhabenderen Ländern gebannt ist: Ist der Wohlstand ungleich verteilt und sind bestimmte Gruppen benachteiligt, stellt dies ein Konfliktrisiko dar.⁴⁴ Doch ansonsten werden oft ohne Rückbindung an ein explizites Erklärungsmodell viele Faktoren postuliert und Korrelationen untersucht⁴⁵ – darunter etwa Geschlechterungleichheit, Knappheit oder Überschuss von Rohstoffen und Anteil junger Männer an der Gesamtbevölkerung.⁴⁶

Neopositivistisch ausgerichtete Wissenschaft versucht, komplexe Phänomene mit möglichst sparsamen Modellen zu erklären. Im Grunde sind es Varianten zweier struktureller Ansätze, die in der Forschung der letzten Jahrzehnte eine Rolle spielen

43 Einen guten Überblick über die Forschung liefert Edward Newman, *Understanding Civil Wars: Continuity and Chance in Intra-state Conflict*, London/New York: Routledge, 2014, S. 14–57 (Kapitel 2: »Scholarship on Civil War«); siehe auch Wallensteen, »Theoretical Developments« [wie Fn. 37]; ferner Christopher Blattman/Edward Miguel, »Civil War«, in: *Journal of Economic Literature*, 48 (2010) 1, S. 3–57; Anke Hoeffler, »On the Causes of Civil War«, in: Michelle R. Garfinkel/Stergios Skaperdas (Hg.), *The Oxford Handbook of the Economics of Peace and Conflict*, Oxford/New York: Oxford University Press, 2012 (online); T. David Mason, »The Evolution of Theory on Civil War and Revolution«, in: Manus I. Midlarsky (Hg.), *Handbook of War Studies III: The Intrastate Dimension*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2009, S. 63–99; Christopher Cramer, *Civil War Is Not a Stupid Thing: Accounting for Violence in Developing Countries*, London: Hurst, 2006.

44 So zumindest das Ergebnis der Untersuchung von Vally Koubi/Tobias Böhmelt, »Grievances, Economic Wealth, and Civil Conflict«, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2014) 1, S. 19–33.

45 Siehe Jeffrey Dixon, »What Causes Civil War? Integrating Quantitative Research Findings«, in: *International Studies Review*, 11 (2009) 4, S. 707–735.

46 Siehe Omer Yair/Dan Miodownik, »Youth Bulge and Civil War: Why a Country's Share of Young Adults Explains Only Non-Ethnic Wars«, in: *Conflict Management and Peace Science*, (2014), S. 1–21; Stormy-Annika Mildner/Gitta Lauster/Wiebke Wodni, »Scarcity and Abundance Revisited: A Literature Review on Natural Resources and Conflict«, in: *International Journal of Conflict and Violence*, 5 (2011) 1, S. 155–172; Vally Koubi et al., »Do Natural Resources Matter for Interstate and Intrastate Armed Conflict?«, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2014) 2, S. 227–243; Mary Caprioli, »Primed for Violence: The Role of Gender Inequality in Predicting Internal Conflict«, in: *International Studies Quarterly*, 49 (2005) 2, S. 161–178.

und in ihren unterschiedlichen Implikationen auch handfeste politische Auswirkungen haben. Auf der einen Seite finden sich Ansätze, die den Ausbruch von Bürgerkriegen im Sinne des ökonomischen Modells rationaler Wahl dadurch erklären, dass sich Rebellen die Gelegenheit zu einem Aufstand bietet, dass sie die Möglichkeit und die Fähigkeit dazu haben. Auf der anderen Seite geht es um Ansätze, die auf die Motive abstellen, auf die Missstände, die Individuen und Gruppen zur Rebellion bewegen.⁴⁷

Der rationale Erklärungsansatz hat zwei Varianten; beide bieten divergierende Interpretationen des empirischen Befundes, dass Bürgerkriege vor allem in Ländern mit geringem Einkommen (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) ausbrechen – oder anders ausgedrückt: dass in diesen Ländern ein höheres Bürgerkriegsrisiko besteht als in wohlhabenderen.⁴⁸ Gemeinsam ist beiden Varianten, dass sie politische und ethnische Konfliktursachen weitgehend ausblenden und als primären Erklärungsfaktor vor allem jene Bedingungen ansehen, die Rebellion ermöglichen und somit auf die Opportunitätsstruktur abstellen. Nach dieser stark ökonomisch geprägten Sichtweise sind Konflikte oder das Streben nach Macht in allen Gesellschaften vorhanden; zu Rebellionen kommt es jedoch nur dort, wo aufgrund finanzieller und militärischer Mittel die Möglichkeit dazu besteht. Diese Perspektive findet sich vor allem in der von Paul Collier vertretenen Variante des strukturellen Ansatzes.⁴⁹ Collier verweist auf die geringen wirtschaftlichen Opportunitätskosten von Rebellionen in ärmeren Staaten. Rebellionen erfordern die Rekrutierung von Kämpfern, die in ärmeren Staaten leichter zu bewerkstelligen ist, da die

47 Es gibt eine Debatte darüber, ob eher die Opportunität oder die Motivation den Ausbruch eines Bürgerkrieges erklärt. Im Grunde ist dies, wie zu Recht festgestellt wurde, die Fortsetzung einer alten Kontroverse zwischen der »rational actor school« und der »deprived actor school«; siehe Tor G. Jakobsen, »Theories of Collective Violence: The Continuing Rational Actor versus Deprived Actor Debate«, in: ders. (Hg.), *War: An Introduction to Theories and Research on Collective Violence*, New York: Nova Science Publishers, 2011, S. 19–34.

48 Einen Überblick über die Ansätze gibt Helge Holtermann, »Explaining the Development-Civil War Relationship«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 29 (2012) 1, S. 56–78; zu Gemeinsamkeit und Unterschieden der beiden Ansätze siehe Nicholas Sambanis, »Using Case Studies to Expand Economic Models of Civil War«, in: *Perspectives on Politics*, 2 (Juni 2004) 2, S. 259–279 (261).

49 Paul Collier, *Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy*, Oxford University, Department of Economics, April 2006; Paul Collier/Anke Hoeffler, »Greed and Grievance in Civil War«, in: *Oxford Economic Papers*, 56 (2004) 4, S. 563–595.

Kosten für den Sold rekrutierter Kämpfer vergleichsweise gering seien. (Umgekehrt, mag eingewandt werden, gelte dies auch für den Staat. Doch der Staat – so das Gegenargument jener, die diesen Ansatz vertreten – verfüge relativ über größere finanzielle Ressourcen, außerdem könne er zum Mittel der Zwangsrekrutierung greifen.) Dieser Ansatz veranschlagt ideologische Motive gering als ausschlaggebenden Faktor für die Bereitschaft, sich einer Rebellenarmee anzuschließen. Der Akzent liegt in diesem Ansatz sehr stark auf der Profitabilität von Aufständen. Und diese hängt vor allem – folgt man dieser Perspektive – von drei Faktoren ab: erstens von der Möglichkeit, über den Export primärer Rohstoffe Einkommen zu erzielen, zweitens von einem geringen Durchschnittseinkommen der Bevölkerung, drittens einem langsamen wirtschaftlichen Wachstum.

Der zweite in der einschlägigen Literatur anzutreffende rationale Erklärungsansatz lokalisiert den Zusammenhang von Armut und Bürgerkrieg auf einer anderen Ebene. In armen Staaten ist – so die Annahme – die Reichweite staatlicher Machtstrukturen mangels ausreichender Infrastruktur gering; dies erleichtert Aufständischen das Überleben etwa in peripheren (Berg-) Regionen und erschwert die Aufstandsbekämpfung.⁵⁰ Beide Ansätze folgen der gleichen Erklärungslogik, auch wenn sie andere Faktoren als primär gewichten: einmal die Fähigkeit, einen Aufstand zu finanzieren, insbesondere durch Rohstoffexporte; im anderen Ansatz die Schwäche des Staates.

Beide Varianten rationaler Erklärung werfen große theoretische und methodische Probleme auf, wenn von Korrelationen zu schnell spekulativ auf Kausalitäten geschlossen wird. Ihr politischer Einfluss – das gilt vor allem für die vom damaligen Weltbankökonom Collier populär gemachte Theorie – wurzelte aber gerade darin, dass sie eine einfache Lösung für ein komplexes Problem anbieten:⁵¹ Schnelle wirtschaftliche Entwicklung ist aus dieser Sicht die beste Präventionsstrategie. Die andere politische Folgerung, die aus dem Ansatz von Collier gezogen wurde oder ihm zu-

50 James D. Fearon/David D. Laitin, »Ethnicity, Insurgency, and Civil War«, in: *American Political Science Review*, 97 (Februar 2003) 1, S. 75–90.

51 Zur Kritik siehe David Keen, »Greed and Grievance in Civil War«, in: *International Affairs*, 88 (2012) 4, S. 757–777; Laurie Nathan, »The Causes of Civil War: The False Logic of Collier and Hoeffler«, in: *South African Review of Sociology*, 39 (2008) 2, S. 262–275; Roland Bensted, »A Critique of Paul Collier's »Greed and Grievance« Thesis of Civil War«, in: *African Security Review*, 20 (September 2011) 3, S. 84–90.

mindest entspricht, ist eine Regulation des Handels mit Rohstoffen, die für die Finanzierung von Bürgerkriegen wichtig sein können, um so Rebellen eine wichtige Finanzierungsbasis zu entziehen.⁵²

Politische Missstände, sei es soziale Ungleichheit, sei es die Ausgrenzung bestimmter politischer oder ethnischer Gruppen, als Anreize für Rebellion und bewaffneten Aufstand bleiben in den beiden skizzierten Varianten weitgehend ausgeblendet. Wie Kritiker bemängelt haben, beruht dies auf methodisch problematischen Vorentscheidungen: Gemeint ist zum einen die Art, wie die Faktoren »Ungleichheit« und »Missstände« operationalisiert werden, zum anderen die fehlende Differenzierung unterschiedlicher Typen interner gewaltsamer Konflikte. Nimmt man dagegen die politische und wirtschaftliche Ungleichheit zwischen Gruppen (horizontale Ungleichheit) in den Blick und unterscheidet zwischen ethnischen und nichtethnischen Gewaltkonflikten, dann ergibt sich ein anderes Bild jener Faktoren, die als Grundursachen von Bürgerkriegen verstanden werden können.⁵³ So ist der Ausschluss bestimmter ethnischer Gruppen⁵⁴ aus den staatlichen Machtstrukturen ein wichtiger Faktor, der das Risiko eines Bürgerkrieges erhöht.⁵⁵ Zwischen 1946 und 2005 wurden 64 Prozent aller Bürgerkriege entlang ethnisch markierter Konfliktlinien ausgetragen (definiert im Sinne des Ethnic Armed Conflict Data-set). Selbst wenn man Sezessionskriege (die in 39 von 40 Fällen ethnischen Charakter hatten) herausrechnet, zeigt der Befund immer noch die große Bedeutung ethnischer Konflikte: In 33 der 73 Fälle, also 45 Prozent, gehörten die Aufständischen einer anderen

52 Zu nennen ist der Kimberly Process für den Diamantenhandel und die Extractive Industries Transparency Initiative. Siehe Paul Collier/Anke Hoeffler, »Civil War«, in: *Handbook of Defense Economics* (nur im Manuskript vorliegend); Paul Collier/Anke Hoeffler/Dominic Rohner, *Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War*, University of Oxford, Department of Economics, 7.8.2006.

53 Siehe Halvard Buhaug/Lars-Erik Cederman/Kristian Skrede Gleditsch, »Square Pegs in Round Holes: Inequalities, Grievances, and Civil War«, in: *International Studies Quarterly*, 58 (2014) 2, S. 418–431.

54 Auf die Debatte, inwieweit ethnische Identitäten gegeben oder gesellschaftlich konstruiert sind, muss hier nicht eingegangen werden. Siehe etwa Neal G. Jesse, »Ethnicity and Identity Conflict«, in: Newman/DeRouen, *Routledge Handbook of Civil Wars* [wie Fn. 9], S. 93–103.

55 Ethno-nationalistische Machtkonflikte sind demzufolge »an important factor of the dynamics leading to the outbreak of civil wars« (Lars-Erik Cederman/Andreas Wimmer/Brian Min, »Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis«, in: *World Politics*, 62 [Januar 2010] 1, S. 87–119 [88]).

ethnischen Gruppe an als jener, die in der Regierung vertreten war. Warum aber ist das so? Drei theoretisch plausible Gründe werden in der Literatur genannt, die wiederum mit den Charakteristika von Ethnizität zusammenhängen: Die Macht ist geschichtlich ungleich auf die Ethnien verteilt, ethnische Gruppen konzentrieren sich in bestimmten Regionen und (wie auch immer entstanden oder geschaffen) eine ethnische Identität lässt sich im Vergleich zu einer politischen wenig ändern. Wenn dies so ist, dann erscheint es in der Tat plausibel, dass erstens ethnische Gruppen aufgrund von Diskriminierung vielfach Gründe für politische »grievances« haben; dass ihnen zweitens die Mobilisierung und Rekrutierung von Kämpfern leichter fällt als anderen Gruppen und dass drittens schließlich Verhandlungen und Vereinbarungen über Zustände und eine Kompromisslösung besonders schwierig sind (ethnisch definierte Bürgerkriege dauern daher im Durchschnitt auch länger als andere).⁵⁶

Die These, dass (horizontale) Ungleichheiten zwischen Gruppen mit unterschiedlicher kulturell definierter Identität gewaltauslösend wirken können, wird in den letzten Jahren vermehrt diskutiert. Doch unter welchen Bedingungen horizontale Ungleichheiten Gewalt auslösen, ist noch kaum erforscht. Einige Befunde aus quantitativen Untersuchungen und Fallstudien sprechen für die Annahme, dass eine besonders konflikthaltige Mischung entsteht, wenn sozioökonomische und politische Formen der Ungleichheit zusammenfallen.⁵⁷ Wenn das zutrifft, dann ergeben sich Folgerungen für die Präventionspolitik: So gilt es zu bedenken, dass Maßnahmen solche Ungleichheiten verschärfen oder abmildern können; Maßnahmen mit dem Ziel, Ungleichheiten zu verringern, sollten daher in das Repertoire der Konfliktprävention aufgenommen werden.⁵⁸

Objektiv messbare horizontale Ungleichheiten sind das eine; konfliktauslösend dürfte indes ihre subjek-

56 Siehe Elaine K. Denny/Barbara F. Walter, »Ethnicity and Civil War«, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2014) 2, S. 199–212 (201).

57 Als zusammenfassende Auswertung entsprechender Befunde siehe Frances Stewart/Graham K. Brown/Arnim Langer, »Major Findings and Conclusions on the Relationship between Horizontal Inequalities and Conflict«, in: Frances Stewart (Hg.), *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan, 2008, S. 285–300.

58 Siehe Armin Langer/Frances Stewart, »Horizontal Inequalities and Violent Conflict: Conceptual and Empirical Linkages«, in: Newman/DeRouen, *Routledge Handbook of Civil Wars* [wie Fn. 9], S. 104–118; siehe auch Østby, »Inequality and Political Violence« [wie Fn. 42].

tive Wahrnehmung sein, die jedoch schwerer zu messen ist. Als Ergebnis einiger Fallstudien zu afrikanischen Ländern wird die These vertreten, Länder mit großer horizontaler politischer Ungleichheit seien einem höheren Gewaltisiko ausgesetzt als Länder mit horizontaler wirtschaftlicher Ungleichheit, da – so die Vermutung – politische Ungleichheit sichtbarer sei. Es käme demnach vor allem darauf an, über entsprechende politische Institutionen das Gewaltisiko zu verringern. Diejenige Forschungsrichtung, die multidimensionale horizontale Ungleichheiten als »root cause« gewaltsamer Konflikte sieht, betont daher die gewaltverhindernde Funktion der »Machtstreuung« (power-dispersal): zum einen durch Machtteilung in den zentralen nationalen Institutionen, zum anderen durch Dezentralisierung, konkreter durch die Verlagerung von Kompetenzen auf Regionen und Distrikte. Die politische Empfehlung an externe Akteure lautet zudem, in der Entwicklungspolitik sensibel für die Auswirkungen von Maßnahmen auf die horizontale Ungleichheit zu sein, zu deren Verringerung beizutragen und im Falle einer krisenhaften Zuspitzung die Konfliktparteien zu Machtteilungsarrangements zu drängen.⁵⁹ Wer vor allem den Ausschluss ethnischer Gruppen und damit einhergehende Ungleichheiten als eine Kernursache von Bürgerkriegen ansieht, dessen primäres Rezept für eine Politik der Konfliktprävention heißt: »ethnische Inklusion« und »fairere Verteilung der öffentlichen Güter«.⁶⁰

Die skizzierten unterschiedlichen Erklärungsansätze und die daraus sich ergebenden Folgerungen finden sich zum Teil auch in der Debatte darüber, welches die Gründe für den häufigen Wiederausbruch von Bürgerkriegen sind. Bei 30 Prozent der Bürgerkriege zwischen 1988 und 1999 handelte es sich um erneut aufgeflammete Kriege, die im Jahrzehnt davor geendet hatten.⁶¹ Und zu Anfang dieses Jahrtausends waren Bürgerkriege vor allem eine Neuauflage frü-

herer – das gilt allerdings nicht für die Bürgerkriege in Libyen und Irak. Häufig nehmen Rebellen nach einiger Zeit den Kampf wieder auf. Laut einer Berechnung ist dies mittlerweile in 90 Prozent der Bürgerkriege der Fall.⁶² Das Phänomen der wiederaufbrechenden Bürgerkriege – in der Literatur auch als »conflict trap« (Paul Collier)⁶³ bezeichnet – wird in der Forschung unterschiedlich erklärt.⁶⁴ Die eine Erklärung sieht die Ursache in einer Art Gewaltzyklus: Bürgerkriege verschärfen die wirtschaftlichen und politischen Probleme in einem Land und reproduzieren insofern die Bedingungen, die zu ihrem Ausbruch geführt haben. Soll dieser Zyklus durchbrochen werden, bedarf es einer militärischen Präsenz externer Kräfte, die die wirtschaftliche Erholung, sprich das wirtschaftliche Wachstum abstützen. Die politischen Arrangements spielen dieser Analyse zufolge nur eine zweitrangige, subsidiäre Rolle.⁶⁵

Eine andere Erklärung stellt auf die Rolle jener politischen und rechtlichen Institutionen ab, die dazu beitragen können, das erneute Ausbrechen eines Bürgerkrieges zu verhindern. Das Wiederaufflammen eines Bürgerkriegs ist in jenen Ländern wahrscheinlicher, in denen die Regierung der Öffentlichkeit gegenüber nicht rechenschaftspflichtig ist, die Gesellschaft keine politische Mitsprache hat und es an Transparenz mangelt, die also in diesem Sinne an »bad governance« kranken. Nicht die wirtschaftliche Situation, nicht Armut und Entwicklungsstand, auch nicht die An-

⁵⁹ So Frances Stewart/Thandika Mkandawire/Mari Katayanagi, »Findings and Implications: The Role of Development Cooperation«, in: Yoichi Mine et al. (Hg.), *Preventing Violent Conflict in Africa: Inequalities, Perceptions and Institutions*, Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan, 2013, S. 252–274.

⁶⁰ »If ethnic exclusion and inequality lead to conflict, then ethnic inclusion and a fairer distribution of public goods will offer the best prospects for conflict prevention.« (Lars-Erik Cederman/Kristian Skrede Gleditsch/Halvard Buhaug, *Inequality, Grievances, and Civil War*, New York: Cambridge University Press, 2013, S. 224.)

⁶¹ Siehe Charles T. Call, *Why Peace Fails: The Causes and Prevention of Civil War Recurrence*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2012, S. 1f.

⁶² Barbara F. Walter, »Why Bad Governance Leads to Repeat Civil War«, in: *Journal of Conflict Resolution*, (online: 31.3.2014), S. 1–31.

⁶³ Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington, D.C.: The World Bank, 2003.

⁶⁴ Im Folgenden beschränke ich mich auf einige Erklärungsansätze, gehe jedoch nicht auf all die vielen Faktoren ein, die in einschlägigen Studien daraufhin untersucht worden sind, ob sie einen statistisch signifikanten Effekt auf die Wahrscheinlichkeit eines Rückfalls in einen Bürgerkrieg haben. Als Überblick siehe Thorsten Gromes, »Der Rückfall in den Bürgerkrieg. Literaturbericht«, in: *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung*, 1 (2012) 2, S. 275–305.

⁶⁵ So Paul Collier/Anke Hoeffler/Måns Söderbom, »Post-Conflict Risks«, in: *Journal of Peace Research*, 45 (2008) 4, S. 461–478. In die gleiche Richtung weisen auch die Ergebnisse von J. Michael Quinn/T. David Mason/Mehmet Gurses, »Sustaining the Peace: Determinants of Civil War Recurrence«, in: *International Interactions*, 33 (2007) 2, S. 167–193. Dass höherer Wohlstand und größere Chancen auf politische Partizipation das Risiko eines erneuten Bürgerkriegs verringern, ist das Ergebnis einer anderen Untersuchung: Barbara F. Walter, »Does Conflict Beget Conflict? Explaining Recurring Civil War«, in: *Journal of Peace Research*, 41 (2004) 3, S. 371–388.

wesenheit von Friedenstruppen, sondern politisch-institutionelle Faktoren sind demnach am ehesten ausschlaggebend dafür, ob ein Land wieder in einen Bürgerkrieg zurückfällt.⁶⁶ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt eine andere Studie: Das Risiko eines erneuten bewaffneten Konflikts sinkt beträchtlich in Ländern mit guter Regierungsleistung – verglichen mit Ländern ohne gute Regierungsleistungen.⁶⁷ Für den Befund, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen staatlichen Regierungsleistungen und dem Risiko gewaltsamer Konflikte, sprechen auch die Ergebnisse einer Untersuchung über die Korrelation von Sozialausgaben (Bildung, Gesundheit, soziale Sicherung) und Gewaltisiko, die folgende Hypothese bestätigt: Mit dem Anstieg staatlicher Sozialausgaben sinkt das Risiko gewaltsamer Konflikte in signifikantem Maße (und das nach Kontrolle anderer möglicher Faktoren).⁶⁸

Politische Bedingungen sind auch nach einer anderen Untersuchung entscheidend dafür, ob ein Bürgerkrieg erneut ausbricht (gemessen an der niedrigen Schwelle von mindestens 25 »battle deaths« in einem Jahr). Als wichtigster Faktor gilt die *politische Exklusion* früherer Kriegsparteien oder mit ihnen verbundener Gruppen aus dem politischen Prozess – wenn ihnen nämlich die Möglichkeit genommen wird, staatliche

Funktionen zu übernehmen, sei es als Ergebnis von Wahlen, sei es durch Ernennungen.⁶⁹ Ähnliche Schlüsse lässt auch eine andere Studie zu, die nach den Bedingungen für die Bewahrung des Friedens nach einem ethnischen Bürgerkrieg fragt und ethno-nationalistische Bürgerkriege zwischen 1950 und 2006 untersucht: Frieden ist auch nach einem gewaltintensiven Bürgerkrieg möglich. Wenn aber ethnische Gruppen politisch und wirtschaftlich diskriminiert werden, steigt das Risiko eines erneuten Bürgerkrieges erheblich.⁷⁰

Wie meist in der Forschung sind die Ergebnisse aber nicht eindeutig und liefern daher auch keine Patentrezepte. Wirtschaftliches Wachstum plus Friedenstruppen mögen wichtig sein, doch lassen sich die Resultate der Untersuchung, auf die sich dieser Befund stützt, bei unterschiedlicher Kodierung der Fälle und bei Verwendung unterschiedlicher Datensätze nicht replizieren. Legt man andere Modelle zugrunde, kann wirtschaftliches Wachstum das Risiko eines erneuten Konfliktausbruchs auch erhöhen.⁷¹ Umgekehrt sollte man sich auch nicht darauf verlassen, das »good governance« in Gestalt einer rechenschaftspflichtigen Regierung das Allheilmittel ist.⁷² Die Ergebnisse zeigen jedoch: Über die Förderung von »good governance«, inklusiver politischer Arrangements und die Entsendung von Friedenstruppen lässt sich von außen das Risiko eines erneuten Ausbrechens organisierter Gewalt tendenziell verringern.

Festzuhalten ist: Die wissenschaftliche Debatte ist geprägt von konkurrierenden Ansätzen zur Erklärung des Ausbruchs und des Wiederaufflammens von Bürgerkriegen. Aus diesen Ansätzen ergeben sich unterschiedliche Prioritäten für die Prävention. Die Forschung tendiert zu möglichst sparsamen Erklärungen, zur

66 Oder anders formuliert: »In short, rebels that face government leaders constrained by an independent judiciary, an empowered public, and an open and objective media are more likely to lay down their weapons and are less likely to use violence to keep the government in line.« (Walter, »Why Bad Governance Leads to Repeat Civil War« [wie Fn. 62], S. 4.)

67 So Håvard Hegre/Håvard Mokleiv Nygård, »Governance and Conflict Relapse«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 59 (September 2015) 6, S. 984–1016, hier zitiert nach der Online-Version, zuerst veröffentlicht am 28.2.2014, S. 1–33. In der Studie dieser Autoren ist das Konzept der »good governance« in mehrere Dimensionen aufgefächert: die Qualität der Bürokratie, Herrschaft des Rechts, Korruption, Wirtschaftspolitik, die Rolle des Militärs in der Politik, politische Exklusion und Repression. Dafür werden sechs einschlägige Indizes herangezogen, verbunden mit einem siebten, der die demokratische Qualität der formalen Institutionen erfasst. Der Vorteil eines solchen Vorgehens: Es wird nicht gefragt, ob das Land demokratisch ist. Formale Demokratien können mit schlechter Regierungsführung einhergehen. Informelle Regierungsleistungen sind wichtiger als formale Institutionen. Alle Indikatoren sind verbunden mit der Reduzierung des Gewalttrisikos. Daraus wird geschlossen: Jede Verbesserung in einem Teilbereich kann sich positiv auswirken. Dieses Ergebnis erhellt auch, warum nach manchen Untersuchungen das Konfliktrisiko in Semi-Demokratien größer ist. Gute Regierung ist eher in Ländern mit mittlerem und höherem Einkommen zu finden.

68 Siehe Zeynep Taydas/Dursun Peksen, »Can States Buy Peace? Social Welfare Spending and Civil Conflicts«, in: *Journal of Peace Research*, 49 (2012) 2, S. 273–287.

69 Siehe Call, *Why Peace Fails* [wie Fn. 61].

70 Siehe Mehmet Gurses/Nicolas Rost, »Sustaining the Peace after Ethnic Civil Wars«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 30 (2013) 5, S. 469–491.

71 Siehe Marianne Dahl/Bjørn Høyland, »Peace on Quicksand? Challenging the Conventional Wisdom about Economic Growth and Post-conflict Risks«, in: *Journal of Peace Research*, 49 (2012) 3, S. 423–429. Es handelt sich um eine Bewertung der Studie von Collier et al. [wie Fn. 65].

72 Die zitierte Untersuchung von Walter, »Why Bad Governance Leads to Repeat Civil War« [wie Fn. 62], stützt sich auf eine recht geringe Zahl von Fällen. Als Datengrundlage dienen 77 Friedensperioden und 24 Episoden erneuten Bürgerkrieges. Wie immer man auch die Operationalisierungen und den methodischen Ansatz beurteilen mag: die relativ geringe Zahl der Fälle, wie die Autorin selbst einräumt, legt eine gewisse Vorsicht und Zurückhaltung bei der Bewertung der Ergebnisse nahe.

Hervorhebung bestimmter Faktoren und zur Ausblendung anderer. Diese Begrenzungen müssen gesehen, die Vorläufigkeit und Fragwürdigkeit aller »Theorien« und daraus abgeleiteter Prioritäten für die Prävention in Rechnung gestellt werden. Zu Recht wurde moniert, in der Forschung werde zu wenig berücksichtigt, dass unterschiedliche Bedingungsfaktoren je nach Zusammenwirken (konfigurative Kausalität) zu demselben Ergebnis (Äquifinalität) führen können, nämlich zu einem Bürgerkrieg.⁷³

Einige neuere Studien, die diese Problematik beachten, wenden die Methode der Qualitative Comparative Analysis (QCA) an, die Elemente quantitativer und qualitativer Forschung verbindet. Sie ist geleitet von einem Verständnis »multipler zusammentreffender Kausalität« (multiple conjunctural causality), welches Komplexität nicht von vornherein reduziert, sondern in der Bestimmung von Kausalität aufzunehmen versucht. Nicht einzelne Faktoren sind es, die ein bestimmtes Ergebnis hervorbringen, sondern ein Zusammenwirken von Bedingungen oder auch unterschiedliche Verbindungen bedingender Faktoren. In der Analyse geht es darum, eine Vielzahl theorie-informierter Verbindungen von Bedingungsfaktoren im Rahmen eines Vergleichs von Fällen – mehr als die wenigen Fälle, die in rein qualitativen Untersuchungen verglichen werden – auf eine Regelmäßigkeit hin zu untersuchen. Ziel ist dabei, die überschaubarste Konstellation hinreichender Bedingungen zu identifizieren, die ein Ergebnis erklären kann. Im Unterschied zu statistischen Regressionsanalysen ermöglicht diese Methode, das zu berücksichtigen, was unter dem Begriff der »asymmetrischen Kausalität« firmiert: Wenn bestimmte hinreichende Bedingungen eine spezifische Entwicklung verursachen, bedeutet dies nicht, dass es nicht zu einer solchen Entwicklung kommt, sollten eben jene Bedingungen fehlen – oder, anders ausgedrückt und auf den Fall eines Gewaltkonflikts bezogen: dass die Abwesenheit dieser Bedingungen ein hinreichender Grund für die Bewahrung des Friedens ist.⁷⁴

73 Siehe Corinne Bara, »Incentives and Opportunities: A Complexity-Oriented Explanation of Violent Ethnic Conflict«, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2014) 6, S. 696–710. Ähnlich bereits auch die Folgerungen von Nicholas Sambanis, »Conclusion: Using Case Studies to Refine and Expand the Theory of Civil War«, in: Paul Collier/Nicholas Sambanis (Hg.), *Understanding Civil War: Evidence and Analysis*, Vol. 1: *Africa*, Washington, D.C.: The World Bank, 2005, S. 303–334 (329).

74 Siehe etwa Benoît Rihoux, »Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Systematic Comparative Methods: Recent Advances and Remaining Challenges for Social Science Research«, in: *International Sociology*, 21 (2006) 5, S. 679–706.

Der QCA-Ansatz wurde in der Konfliktforschung bislang nur in wenigen Fällen angewandt; diese zeigen aber seine Nützlichkeit für die Beantwortung von Fragen, die in den quantitativen Ansätzen ausgeblendet bleiben.⁷⁵ So kommt eine Analyse zu dem Ergebnis, dass vier Konfigurationen von Bedingungen, die sowohl Anreize als auch Gelegenheiten zur Rebellion einschließen, den Ausbruch von zwei Dritteln der ethnischen Konflikte zwischen 1990 und 2009 erklären können. Bei diesen als »quasi-hinreichend« eingestuften Pfaden zu Konflikten handelt es sich erstens um die als »conflict trap« bezeichnete Konstellation aus vorausgehendem Konflikt und politischer Exklusion; zweitens um das Zusammentreffen von politischer Instabilität im Lande und einer in benachbarten Ländern kämpfenden verwandten ethnischen Gruppe (bad neighborhood); drittens um die Mischung von Instabilität und gestürzter politischer Führung (ousted rulers) und viertens schließlich um das gleichzeitige Vorhandensein von Öl- und Gasressourcen, politischer Exklusion und politischer Instabilität (resource curse). Politisch relevant sind Ergebnisse dieser Art insofern, als sie darauf aufmerksam machen, dass bestimmte Konfigurationen von Risiken ein hinreichender Grund für den Ausbruch von Gewaltkonflikten sein können.⁷⁶

75 Statistische Untersuchungen fragen nach dem Zusammenhang etwa von Ressourcenknappheit und Gewaltkonflikten und kommen zu konträren Ergebnissen. In einer Studie, die die Fruchtbarkeit von QCA ausleuchtet, geht es jedoch um die sozialen, politischen und wirtschaftlichen Bedingungen, unter denen Ressourcenknappheit zu Konflikten führt. Hohe Abhängigkeit von Landwirtschaft und ein geringes Maß an tertiärer Ausbildung werden hier als relevante Bedingungen identifiziert; siehe Judith M. Bretthauer, »Conditions for Peace and Conflict: Applying a Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis to Cases of Resource Scarcity«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 59 (2015) 4, S. 593–616. – Angewandt wurde dieser Ansatz auch, um eine Antwort auf die Frage zu finden, warum einige ölexportierende Staaten Bürgerkriege erleben, andere hingegen nicht. Dabei wurden zwei »pathways« zum Bürgerkrieg identifiziert: einmal die Verbindung von hoher Exportabhängigkeit und geringem Überschuss an Öl (und damit relativ geringen Exporteinnahmen); zum anderen die Kombination aus ethnischer Exklusion und geringem Überschuss an Öl in nichtdemokratischen Staaten; siehe Matthias Basedau/Thomas Richter, »Why Do Some Oil Exporters Experience Civil War But Others Do Not? Investigating the Conditional Effects of Oil«, in: *European Political Science Review*, 6 (November 2014) 4, S. 549–574.

76 Siehe Bara, »Incentives and Opportunities« [wie Fn. 73].

Erträge der Genozidforschung

So stiefmütterlich die Bürgerkriegsforschung Eskalationsprozesse und Konfliktodynamiken behandelt:⁷⁷ In der eher qualitativ, auf interpretative Fallstudien setzenden Genozidforschung spielen sie inzwischen eine wichtige Rolle.⁷⁸ Während Erstere sich als Teil der Forschung zur politischen Gewalt versteht, wurde Letztere lange eher isoliert von Gewaltforschung im weiteren Sinne betrieben. Traditionell werden jene Fälle untersucht, in denen es zu einem Genozid kam, zu organisierter systematischer Gewalt gegen Zivilisten aufgrund einer bestimmten Gruppenzugehörigkeit – und zwar Gewalt in einem Ausmaß, die das Überleben eines beträchtlichen Teils der Gruppe gefährdet. Nicht gefragt wurde nach den Bedingungen, unter denen andere Formen extremer politischer Gewalt entstehen.⁷⁹ Doch auch Völkermorde sind, wie die

⁷⁷ Und deshalb ist das Argument sicher richtig, dass die Bürgerkriegsforschung durchaus von eher konstruktivistischen Arbeiten zum Nationalismus profitieren könnte. Siehe Bill Kissane/Nick Sitter, »Ideas in Conflict: The Nationalism Literature and the Comparative Study of Civil War«, in: *Nationalism and Ethnic Politics*, 19 (2013) 1, S. 38–57. Zur Vernachlässigung sozialer Prozesse vor und während Bürgerkriegen siehe auch Elisabeth Jean Wood, »The Social Processes of Civil War: The Wartime Transformation of Social Networks«, in: *Annual Review of Political Science*, 11 (2008), S. 539–561. Die Tendenz, Ideologien in ihrer eigenständigen Bedeutung zu vernachlässigen und auf eine instrumentelle Funktion zu reduzieren, wird kritisch beleuchtet von Francisco Gutiérrez Sanín/Elisabeth Jean Wood, »Ideology in Civil War: Instrumental Adoption and Beyond«, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2014) 2, S. 213–226. Siehe ferner Christian Davenport/David A. Armstrong II/Mark I. Lichbach, *Conflict Escalation and the Origins of Civil War*, College Park: University of Maryland, 2005.

⁷⁸ Genozide und Massenmorde sind keine so häufigen Phänomene; das macht quantitativ-statistische Untersuchungen eher schwierig. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges wurden 110 solcher »Ereignisse« gezählt (definiert als Tötung von mindestens 1000 Nichtkombattanten aus einer unterscheidbaren Gruppe – und zwar durch staatliche Kräfte in einer Zeitspanne fortgesetzter Gewalt). Siehe Jay Ulfelder, *Forecasting Onsets of Mass Killing*, unveröffentlichtes Papier, April 2012.

⁷⁹ Siehe Ernesto Verdeja, »On Situating the Study of Genocide within Political Violence«, in: *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, 7 (2012) 1, Article 9, S. 81–88; als Überblick ferner Manus I. Midlarsky, »Genocide Studies: Large N, Small N, and Policy Specificity«, in: Manus Midlarsky (Hg.), *Handbook of War Studies III: The Intrastate Dimension*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2009, S. 280–300; Maureen S. Hiebert, »Theorizing Destruction: Reflections on the State of Comparative Genocide Theory«, in: *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, 3 (2008) 3, Article 6, S. 309–339; James Hughes, »Genocide«, in: Karl Cordell/Stefan Wolff (Hg.), *Routledge Handbook of Ethnic Conflict*, London/New York: Routledge, 2010, S. 122–139; Peter B. Owens/Yang Su/David A. Snow, »Social Scientific Inquiry

»zweite Generation« der Forschung zum Holocaust, aber vor allem auch die Forschung zum Völkermord an den Armeniern im osmanischen Reich und den Tutsis in Ruanda gezeigt haben, das Ergebnis eines sich radikalierenden Prozesses – und nicht einer von Anfang an unveränderlich feststehenden Absicht.⁸⁰ Noch in einem weiteren Punkt besteht Einigkeit: Genozide und massenhafte Gewalt gegen Zivilisten ereignen sich vor allem im Kontext von Kriegen, seien es zwischenstaatliche Kriege, seien es Bürgerkriege oder ethnische Konflikte, wie dies nach 1945 meist der Fall war.⁸¹ Massenhafte Gewalt wurde in manchen Ländern zudem über einen längeren Zeitraum (wie insbesondere in Ruanda, Burundi und im Kongo) wiederholt ausgeübt. In solchen »extrem gewalttätigen Gesellschaften« sind unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zu Opfern diverser Formen gegenseitiger Gewalt in wechselnder Intensität geworden.⁸²

Während lange Zeit Erklärungen von Genoziden vorherrschend waren, die die Rolle exklusionärer oder utopischer Ideologien betonten, wurden vor dem Hintergrund des eben vorgestellten Befunds – der Verbindung von Krieg und Genozid – eher »rationale« oder »strategische« Erklärungen prominent.⁸³ Doch welche kausale Verbindung besteht zwischen bewaffnetem Konflikt und Genozid? Drei Mechanismen werden in der einschlägigen Literatur identifiziert: erstens die in einem Krieg grassierenden Bedrohungswahrnehmungen und Ängste; zweitens die erhöhte

into Genocide and Mass Killing: From Unitary Outcome to Complex Processes«, in: *Annual Review of Sociology*, 39 (2013), S. 69–84; Evgeny Finkel/Scott Straus, »Macro, Meso, and Micro Research on Genocide: Gains, Shortcomings, and Future Areas of Inquiry«, in: *Genocide Studies and Prevention: An International Journal*, 7 (2012) 1, Article 7, S. 56–67.

⁸⁰ Begrifflich ist es daher sinnvoll, von einer »emergent intentionality« zu sprechen. Verdeja, »Political Science of Genocide Research« [wie Fn. 13], S. 310.

⁸¹ Siehe insbesondere Martin Shaw, *War and Genocide: Organized Killing in Modern Society*, Cambridge: Polity Press, 2003. Zum Stand der Forschung zur politischen Gewalt gegen Zivilisten siehe besonders auch Benjamin A. Valentino, »Why We Kill: The Political Science of Political Violence against Civilians«, in: *Annual Review of Political Science*, 17 (2014), S. 89–103.

⁸² Christian Gerlach, *Extremely Violent Societies: Mass Violence in the Twentieth-Century World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

⁸³ Als Überblick siehe Scott Straus, »Second-Generation Comparative Research on Genocide«, in: *World Politics*, 59 (April 2007) 3, S. 476–501. Das »strategische Paradigma« findet sich insbesondere bei Benjamin A. Valentino, *Final Solutions: Mass Killing and Genocide in the Twentieth Century*, Ithaca/London: Cornell University Press, 2004.

Wahrscheinlichkeit, dass der Gegner als »Feind« eingestuft wird, dessen Vernichtung – und das ist der dritte Mechanismus – durch den in Kriegen als normal geltenden Gewalteinsetz erleichtert wird. Was aber Eliten, die zu genozidaler Gewalt greifen, als zweckrational erscheint, ist immer an einen ideologischen Kontext gebunden. Beide Erklärungen schließen sich daher nicht gegenseitig aus, sondern ergänzen sich. Krieg ist der »Makro-Kontext«, der einen Genozid begünstigt; die Ideologie ist der kognitive Kontext, der die Vernichtung bestimmter abgewerteter Bevölkerungsgruppen als notwendig erscheinen lässt.⁸⁴ Insofern ist neben der emergenten Intentionalität der Prozess einer »cascading radicalization« wichtig zum Verständnis eines Genozids.⁸⁵

Dieses interpretative Paradigma – und eher darum als um einen strikten Erklärungsansatz handelt es sich – ist sehr stark geprägt vom Völkermord in Ruanda, an dem sich geradezu exemplarisch das Zusammenwirken von Bürgerkrieg, Ideologie und Gruppenpolarisierung beobachten lässt.⁸⁶ Innerhalb von hundert Tagen wurden, beginnend am 7. April 1994, Hunderttausende von Zivilisten getötet, vor allem Tutsi, aber auch Hutu; die Zahlenangaben schwanken zwischen 500 000 und einer Million Menschen. Auslösendes Ereignis war der Abschuss eines Flugzeuges, in dem sich der ruandische Präsident Juvénal Habyarimana befand. Die Hardliner in der Hutu-Führung übernahmen die Kontrolle über die staatlichen Institutionen, nutzten diese für die Morde, deren Opfer zunächst moderate Hutu innerhalb der Elite und dann die Minderheit der Tutsi waren.⁸⁷ Sicherlich gab es zahlreiche

Faktoren, die gewissermaßen die Prädisposition für ethnischen Konflikt und Gewalt schufen: die wirtschaftliche Krise seit Ende der 1980er Jahre, die Strukturanpassungsprogramme, die internationale Geber forderten, der Einmarsch der Tutsi-Rebellen, der Front patriotique rwandais (FPR), im Jahre 1990, der daraus resultierende Bürgerkrieg, in dessen Folge es zu Nahrungsmittelknappheit und Hunger kam und ein Siebtel der Bevölkerung zu Flüchtlingen im eigenen Land wurde, schließlich das Machtteilungsarrangement als Ergebnis der Friedensverhandlungen, das zur Spaltung der politischen Elite in zwei Flügel führte: einen radikalen, der eine Machtteilung mit der Rebellenarmee ablehnte, und einen eher moderaten, der dazu bereit war.⁸⁸ So vielfältig die Faktoren auch waren – ohne die Situation eines Bürgerkrieges, ohne die Furcht vor den vorrückenden Rebellen, ohne die Angst vor einer Niederlage und den daraus sich ergebenden Folgen wäre es, folgt man dieser Interpretation, wohl nicht zu einem Völkermord gekommen. Der Krieg war nicht Ursache des Völkermords, er bildete jedoch den Makrokontext, in dem der Genozid zur politischen Machterhaltungsstrategie einer kleinen Elite wurde. Der Krieg ließ diese extremen Gewalttaten in deren Augen zu einer offenbar rationalen Option werden.⁸⁹ Mit der Tötung von Angehörigen der Tutsi-Bevölkerung sollte der Rebellenarmee die Basis genommen, mit der Einbeziehung vieler in das Morden – schon aus Angst vor Vergeltung – die Loyalität gegenüber

25 000 und 45 000 Menschen töteten. Es handelte sich hierbei nicht um genozidale, sondern um terroristische Gewalt zu politischen Zwecken. Siehe Philip Verwimp, »Testing the Double-Genocide Thesis for Central and Southern Rwanda«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 47 (August 2003) 4, S. 423–442.

⁸⁸ Als kritischen Überblick über Erklärungsansätze, die unterschiedliche Faktoren gewichten, siehe Peter Uvin, »Reading the Rwandan Genocide«, in: *International Studies Review*, 3 (Herbst 2001) 3, S. 75–99 (79–87); Helen M. Hintjens, »Explaining the 1994 Genocide in Rwanda«, in: *The Journal of Modern African Studies*, 37 (1999) 2, S. 241–286. Zur kontroversen Diskussion der Frage, ob und in welchem Maße Konflikte um knappes Land den Völkermord anheizten, siehe Marijke Verpoorten, »Leave None to Claim the Land: A Malthusian Catastrophe in Rwanda?«, in: *Journal of Peace Research*, 49 (2012) 4, S. 547–563.

⁸⁹ Umfassend Scott Straus, *The Order of Genocide: Race, Power, and War in Rwanda*, Ithaca/London: Cornell University Press, 2006, zusammenfassend S. 224–227; ferner Omar Shahabudin McDoom, »The Psychology of Threat in Intergroup Conflict: Emotions, Rationality, and Opportunity in the Rwandan Genocide«, in: *International Security*, 37 (Herbst 2012) 2, S. 119–155 (133); siehe auch Mahmood Mamdani, *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton: Princeton University Press, 2001.

⁸⁴ Zu dieser Erklärung, die das sogenannte »strategische« und das »ideologische« Paradigma der Genozidforschung verbindet, siehe Scott Straus, »Destroy Them to Save Us: Theories of Genocide and the Logics of Political Violence«, in: *Terrorism and Political Violence*, 24 (2012) 4, S. 544–560, bes. S. 546ff.

⁸⁵ Verdeja, »Political Science of Genocide Research« [wie Fn. 13], S. 315f.

⁸⁶ Einen Überblick über den Stand der Forschung und die Kontroversen gibt René Lemarchand, »Rwanda: The State of Research«, *Online Encyclopedia of Mass Violence*, 27.5.2013; zusammenfassende Überblicke in deutscher Sprache liefern Leonard Harding, »Der Völkermord in Ruanda – Versuche, das Unverständliche zu verstehen«, in: Ulf Engel et al. (Hg.), *Navigieren in der Weltgesellschaft*. Festschrift für Rainer Tetzlaff, Münster: LIT Verlag, 2005, S. 60–73; Andreas Mehler, »Der Völkermord in Ruanda«, in: Peter Imbusch/Ralf Zoll (Hg.), *Friedens- und Konfliktforschung. Eine Einführung*, 5. Aufl., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010, S. 249–272.

⁸⁷ Die gelegentlich zu hörende These vom »doppelten Genozid« lässt sich ungeachtet der Gewalttaten der Tutsi-Rebellen nicht halten, die nach Schätzungen von April bis August 1994 zwischen

dem Regime gesichert werden. Andere Forscher bestreiten die Rationalität einer Strategie der Machterhaltung durch Völkermord; zweckrational sei eine solche nicht gewesen; allenfalls verständlich vor dem Hintergrund gewaltlegitimierender »ethnischer Mythen«, deren Kern die Furcht vor einer »Versklavung« durch die früher dominierende Gruppe der Tutsi war, die sich anschickte, von außen die Macht zu übernehmen.⁹⁰ Jedenfalls zeigt der Fall Ruanda, wie die Wahrnehmung einer Bedrohung der eigenen Sicherheit und die damit verbundene Furcht zur Gruppenpolarisation und schließlich zu genozidaler Gewalt führen kann.⁹¹

Die Forschung zum Genozid in Ruanda, aber auch die jüngere Forschung zu anderen Fällen haben zu einer veränderten Sicht der Faktoren beigetragen, die Genozide bedingen, aber auch der Möglichkeiten, Genozide präventiv zu verhindern. Diese Sicht spiegelt sich mittlerweile auch im Ansatz der Vereinten Nationen, genauer: in dem im Juli 2014 veröffentlichten »Framework of Analysis for Atrocity Crimes«, das die Sonderberater für Genozidprävention und für R2P gemeinsam entwickelt haben. Der neue Analyserahmen reflektiert die Fortschritte im Verständnis von Massenverbrechen, insbesondere den dynamischen, prozesshaften Charakter von Genoziden sowie den Befund, dass solche Verbrechen vor allem im Kontext bewaffneter Konflikte begangen werden.⁹²

Wenn Genozide eher das Ergebnis eines Radikalisierungsprozesses sind und nicht das Resultat eines lange vorausgeplanten und konsequent in die Tat umgesetzten Vorhabens, dann kommt Kontingenz ins Spiel und eröffnen sich Möglichkeiten für die Politik, Einfluss zu nehmen und einzuwirken.⁹³ Die Aufmerksamkeit muss sich auf jene Staaten richten, deren Eliten einen radikalen gesellschaftlichen Wandel durchsetzen wollen, auf jene, die bestimmte Gruppen ver-

treiben wollen, und wohl vor allem auf jene, die sich starken Aufstandsbewegungen gegenübersehen. Es kommt in diesen Fällen darauf an, Interessen und Ideologien der mächtigen Gruppen im Hinblick auf Indizien zu beobachten, die darauf hindeuten, dass für sie der Massenmord als letztes Mittel der Herrschaftssicherung vorstellbar und aus ihrer ideologischen Sicht »rational« erscheinen könnte.

90 Zu dieser Debatte siehe Stuart J. Kaufman, »Symbolic Politics or Rational Choice? Testing Theories of Extreme Ethnic Violence«, in: *International Security*, 30 (Frühjahr 2006) 4, S. 45–86; sowie die Kontroverse zwischen Arman Grigorian und Stuart J. Kaufman, »Correspondence: Hate Narratives and Ethnic Conflict«, in: *International Security*, 31 (Frühjahr 2007) 4, S. 180–191; zur »Rationalität« auch René Lemarchand, »Rwanda: The Rationality of Genocide«, in: *Issue: A Journal of Opinion*, 23 (1995) 2, S. 8–11.

91 Siehe McDoom, »The Psychology of Threat in Intergroup Conflict« [wie Fn. 89].

92 Siehe United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, *Framework of Analysis for Atrocity Crimes: A Tool for Prevention*, New York 2014.

93 Hierzu und im Folgenden siehe Valentino, *Final Solutions* [wie Fn. 83], S. 236–243.

Risikoeinschätzung und Frühwarnung

Die Forschung zu Bürgerkriegen und Genoziden ist politisch nicht nur deshalb relevant, weil sich daraus Folgerungen für Präventionsmaßnahmen ziehen lassen.⁹⁴ Die in der Forschung diskutierten Faktoren fließen zudem auch in die Entwicklung von Verfahren und Modellen ein, mit denen sich die Erwartung verbindet, das Risiko des Ausbruchs von Gewaltkonflikten einschätzen und ihr Eintreten möglichst auch mit hoher Wahrscheinlichkeit prognostizieren zu können. Risikoeinschätzungen und Vorhersagen dienen dem, was politisch meist unter dem nicht sehr präzisen Begriff der Frühwarnung diskutiert wird. Konzeptionell verbergen sich unter diesem Begriff aber unterschiedliche Ansätze.⁹⁵

Ansätze und Ansprüche

Die Verwirrung beginnt oft schon damit, dass nicht zwischen Risikoeinschätzungen, modellbasierten Vorhersagen und Frühwarnung im engeren Sinne unterschieden wird. Im Rahmen einer Risikoeinschätzung geht es um strukturelle Faktoren, von denen aufgrund bisheriger Erfahrungen vermutet wird, dass sie in einer Art kumulativer Wirkung das Gewaltisiko er-

höhen. Risikoanalysen, oft auch Risikoindizes genannt, gibt es – in unterschiedlicher methodischer Ausgefeiltheit – eine ganze Reihe, die verschiedene Aspekte von Instabilität, Fragilität und Gewalt behandeln.⁹⁶ Dieser Kategorie lässt sich auch das im Auftrag der EU-Kommission entwickelte quantitative Modell zur globalen Risikoeinschätzung zurechnen, das 2014 vorgestellt wurde: der Global Conflict Risk Index (GCRI). Dieser Risikoindex, dessen Befunde in das EU Conflict Early Warning System (EWS) einfließen sollen, beruht auf 22 Indikatoren, die 5 Risikobereichen zugeordnet sind, aufbauend auf dem Stand der quantitativen Forschung und Experteneinschätzungen. Mit diesem statistischen Modell soll die wahrscheinliche Intensität dreier Typen von Gewaltkonflikten innerhalb eines Vier-Jahres-Zeitraums eingeschätzt werden: von zwischenstaatlichen, nationalen und subnationalen Konflikten.⁹⁷ In die Kategorie Risikoeinschätzung gehört auch der Index, den aufbauend auf den Arbeiten von Barbara Harff die Political Instability Task Force⁹⁸ in den USA verwendet, um Länder zu bestimmen, in

⁹⁴ Die »akademischen« Erklärungsansätze selbst sind für Risikoeinschätzungen und speziell für Vorhersagen nicht geeignet. Die statistische Signifikanz bestimmter Variablen im Rahmen eines Modells ist das eine, »predictive power« mit Blick auf den zugrundeliegenden Datensatz und speziell mit Blick auf Ereignisse außerhalb des »sample« ist etwas anderes. Zur Problematik, am Beispiel der strukturellen Modelle von Collier/Hoeffler und Fearon/Laitin, siehe Michael D. Ward/Brian D. Greenhill/Kristin M. Bakke, »The Perils of Policy by p-value: Predicting Civil Conflicts«, in: *Journal of Peace Research*, 47 (2010) 4, S. 363–375.

⁹⁵ Siehe Frederick Barton/Karin von Hippel/Sabina Sequeira/Mark Irvine, *Early Warning? A Review of Conflict Prediction Models and Systems*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, Februar 2008, S. 11f; siehe auch Anna Matveeva, *Early Warning and Early Response: Conceptual and Empirical Dilemmas*, Den Haag: The Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, September 2006; ferner David Nyheim, *Preventing Violence, War and State Collapse: The Future of Conflict Early Warning and Response*, Paris: OECD, 2009; Stephen Matthew Wisniew, *Early Warning Signs and Indicators to Genocide and Mass Atrocity*, Fort Leavenworth, KS: School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College, 2012.

⁹⁶ Als Überblick siehe Barry B. Hughes/Jonathan D. Moyer/Timothy D. Sisk, *Vulnerability to Intrastate Conflict: Evaluating Quantitative Measures*, Washington, D.C.: USIP, 2011.

⁹⁷ Tom De Groeve/Peter Hachemer/Luca Vernaccini, *The Global Conflict Risk Index (GCRI): A Quantitative Modell. Concept and Methodology*, Brüssel: European Commission, Joint Research Centre, 2014.

⁹⁸ Vieles in dieser Forschungsrichtung findet im Umfeld der Political Instability Task Force statt, die 1994 eingerichtet wurde und von der CIA finanziert wird. Entwickelt wurden ein globales Modell der Risikoeinschätzung und verschiedene regional oder konflikt-spezifisch ausgerichtete Modelle, darunter ein Modell zur Einschätzung des Risikos von Genoziden. Siehe Monty G. Marshall, *Fragility, Instability, and the Failure of States: Assessing Sources of Systemic Risk*, New York: Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, Oktober 2008, S. 9–15. Ein anderes Modell, das »Integrated Crisis Early Warning System«, ist im Auftrag des Pentagon entwickelt worden. Es dient der Vorhersage von innenpolitischen Krisen, Rebellionen, ethnischer und religiöser Gewalt und internationalen Krisen und reflektiert in starkem Maße die Hoffnung, über komplexe Modelle, die Integration vielfältiger sozial- und humanwissenschaftlicher Erkenntnisse und die computergestützte Verarbeitung einer ungeheuren Vielfalt von Daten ein möglichst genaues Frühwarnsystem schaffen zu können. Siehe Sean P. O'Brien, »Crisis Early Warning and Decision Support: Contemporary Approaches and Thoughts on Future Research«, in: *International Studies Review*, 12 (2010) 1, S. 87–104.

denen ein hohes Risiko für das Auftreten von Genoziden/Politiziden besteht. Dabei gehen folgende Faktoren in unterschiedlicher Gewichtung in den Risikoindex ein: frühere Genozide oder Politizide im Land seit 1945; Herrschaft einer ethnischen Minderheit; eine von der Führung vertretene exklusionäre Ideologie, die die Diskriminierung, Verfolgung oder Ausschaltung bestimmter Gruppen im Dienste »höherer« Ziele rechtfertigt; vollständige oder partielle Autokratie, wirtschaftliche Öffnung (gemessen am Anteil der Importe und Exporte am Bruttoinlandsprodukt); systematische Beschränkung der Rechte von Minderheiten; Bürgerkrieg oder Regimekrisen in den vergangenen 15 Jahren.⁹⁹

In modellgestützten Prognosen geht es darum, anhand einiger plausibler Indikatoren, die mit dem Auftreten der vorherzusagenden Ereignisse im Rahmen einer untersuchten Auswahl (sample) solcher Fälle korreliert haben, die Wahrscheinlichkeit ihres Auftretens in einem anderen Sample zu bestimmen.¹⁰⁰ Solche Vorhersagen erstrecken sich anders als strukturelle Risikoeinschätzungen eher auf kürzere Zeiträume von ein oder zwei Jahren. Quantitative Modelle der Risikoprognose beruhen auf der Annahme, dass mit einigen wenigen strukturellen Variablen das Risiko genauer bestimmt werden kann, ob ein Land in Instabilität verfällt oder Schauplatz von Massenmorden wird.¹⁰¹ So beansprucht das im Rahmen der Arbeiten der Political Instability Task Force entwickelte Modell, das Instabilitätsrisiko von Ländern mit nur vier Varia-

blen einschätzen zu können: Regimetyyp, konfliktbelastete Nachbarschaft (Krieg in benachbarten Staaten), staatliche Diskriminierung bestimmter Gruppen, Kindersterblichkeit (als Indikator für Lebensstandard). Unter politischer Instabilität werden gewaltsame Konflikte größeren Ausmaßes verstanden (eine Gesamtzahl von mindestens 1000 Toten über einen mehrjährigen Zeitraum, in dem mindestens 100 Tote pro Jahr zu verzeichnen sind): vor allem Bürgerkriege, aber auch Genozide und Staatszusammenbrüche. Mit diesem Modell lässt sich nach Aussagen der Autoren politische Instabilität für einen Zeitraum von zwei Jahren mit 80-prozentiger Genauigkeit prognostizieren – oder anders ausgedrückt: Es lassen sich mit dieser Genauigkeit Länder mit hohem Instabilitätsrisiko von Ländern unterscheiden, in denen dieses Risiko gar nicht besteht. Der wichtigste Faktor, der stabile von instabilen Ländern unterscheidet, ist dieser Analyse zufolge der institutionelle Charakter des politischen Regimes. In partiellen Demokratien mit einem hohen Grad der Polarisierung und Konkurrenz parochialer Interessen ist das Risiko der Instabilität besonders groß.¹⁰²

Ein anderes quantitatives Prognosemodell, entwickelt von einem Forscherteam in Australien, erhebt den Anspruch, für den Zeitraum eines Jahres Genozide (Politizide eingeschlossen) mit einer Genauigkeit von rund 90 Prozent voraussagen zu können – oder präziser: Das anhand solcher Fälle im Zeitraum 1974–1987 entwickelte Modell konnte die zwischen 1988 und 2003 aufgetretenen Genozide mit 90,9-prozentiger Genauigkeit (und die Nicht-Ereignisse mit 79,2-prozentiger Genauigkeit) vorhersagen.¹⁰³ Das Modell beruht auf Indikatoren, die »irgendwie« in Verbindung mit dem erhöhten Risiko von Genoziden stehen: die Zeit, die seit einem früheren Genozid vergangen ist, politische Instabilität, ein Indikator, der sich aus dem Maß an exekutiver Beschränkung und der Größe des Militärs in Relation zur Bevölkerung berechnet, staatliche Diskriminierung, Kindersterblichkeit und Konflikte in Nachbarstaaten.¹⁰⁴ Ebenso wie das zuvor erläuterte Modell handelt es sich nicht um ein Kausalmodell.¹⁰⁵

99 Siehe Barbara Harff, »Countries at Risk of Genocide and Politicide in 2012«, in: *Guiding Principles of the Emerging Architecture Aiming at the Prevention of Genocide, War Crimes, and Crimes against Humanity*, Genocide Prevention Advisory Network, Conference Report, Den Haag, 14.–15.3.2012, S. 5–12. Im Dezember 2013 standen auf der Liste der Länder mit »ongoing state failure«, in denen das Risiko eines Genozids oder Politizids identifiziert wurde, folgende Staaten: Äthiopien, Syrien, Sudan, Russland, Türkei, Myanmar, Jemen, DR Kongo, Libyen. Auf der Liste der Staaten mit einem hohen Risiko im Falle größerer Konflikte oder eines Staatsversagens waren zu finden: Saudi-Arabien, Bahrain, Kamerun, Usbekistan, Mauretanien, Turkmenistan, Nordkorea, China. Liste einsehbar unter: <www.gpanet.org>.

100 Es geht also um Korrelationen, nicht um die Bestimmung kausaler Beziehungen, für die kausale Mechanismen nachzuweisen wären. Siehe Jay Ulfelder, »Repeat after Me: Correlation Does Not Prove Causation«, in: *Dart-Throwing Chimp* (Blog), 17.5.2011, <<http://dartthrowingchimp.wordpress.com/2011/05/17/repeat-after-me-correlation-does-not-prove-causation/>> (aufgerufen am 23.6.2014).

101 Siehe Jack A. Goldstone, *Using Quantitative and Qualitative Models to Forecast Instability*, Washington, D.C.: USIP, März 2008 (Special Report 204).

102 Siehe Jack A. Goldstone et al., »A Global Model for Forecasting Political Instability«, in: *American Journal of Political Science*, 54 (Januar 2010) 1, S. 190–208.

103 Siehe Benjamin E. Goldsmith/Charles R. Butcher/Dimitri Semenovich/Arcot Sowmya, »Forecasting the Onset of Genocide and Politicide: Annual Out-of-sample Forecasts on a Global Dataset, 1988–2003«, in: *Journal of Peace Research*, 50 (2013) 4, S. 437–452.

104 Gestützt auf dieses Modell präsentiert das Forscherteam mittlerweile jährlich eine Liste von Staaten, in denen das Risiko von Genoziden besteht. Auf der im August 2012 veröffentlichten

Ob es tatsächlich zu den von diesen und anderen Modellen prognostizierten Entwicklungen kommt,¹⁰⁶ hängt natürlich nicht nur von den strukturellen Risikofaktoren ab, sondern auch von bestimmten auslösenden Ereignissen, die sich jedoch nicht prognostizieren lassen. Strukturelle Risikofaktoren unterliegen in der Regel keinen schnellen Veränderungen, es sei denn, es treten revolutionäre Umwälzungen ein. Längerfristige Risikoanalysen haben daher vor allem die Funktion, die Aufmerksamkeit auf problematische Staaten zu richten und dortige Entwicklungen im Hinblick auf Indikatoren zu beobachten, die eine Frühwarnung ermöglichen. Frühwarnung im eigentlichen Sinne zielt auf die Beobachtung »dynamischer Indikatoren«, um die Gefahr zu erkennen, dass risikobeladene Konstellationen eskalieren und etwa in Genozide münden (oder

aber sich unter Umständen entspannen). Zu den Faktoren, die bei einer solchen Frühwarnung beachtet werden, gehören spezifische Ereignisse und Entwicklungen, darunter grenzüberschreitende Flüchtlingsströme, Intensivierung von Hasspropaganda, die Bildung von Milizen etc.¹⁰⁷ Auch für die Frühwarnung im Kontext einer sich zuspitzenden Entwicklung gibt es Versuche, quantitative Prognosemodelle zu erarbeiten. So beansprucht ein Modell, das Konfliktsignale in der Presseberichterstattung registriert, den Ausbruch innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Kriege innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten mit 85-prozentiger Zuverlässigkeit vorhersagen zu können.¹⁰⁸

Probleme und Grenzen

Während wirtschaftliche Vorhersagen mittlerweile vielfach eher belächelt als ernst genommen werden, hat sich in der quantitativ orientierten Politikwissenschaft und Konfliktforschung mancherorts geradezu eine euphorische Stimmung breitgemacht. Vielfach herrscht die feste Zuversicht, mit mehr Daten, besseren Analysetechniken und nie dagewesenen Möglichkeiten der Informationsverarbeitung seien künftige Konflikte mit einiger Wahrscheinlichkeit vorherzusagen.¹⁰⁹ Gelegentlich hat es den Anschein, als knüpfe sich an die Hoffnung, massenhafte Gewalttaten vorhersagen zu können, die technokratische Erwartung, in die Lage zu kommen, in einer Art »reverse engineer-

Liste für den Zeitraum bis 2015 (auf der Basis von Daten aus den Jahren 1974 bis 2005 wurde der Prognosezeitrahmen erweitert) standen folgende Staaten: Auf Platz eins die Zentralafrikanische Republik, gefolgt von der DR Kongo, Tschad, Somalia, Angola, Myanmar, Sri Lanka, Ecuador, Burundi, Afghanistan, Syrien, Guinea, Kamerun, Uganda und Libyen. Es gibt jeweils nur acht Überlappungen mit zwei anderen Risikoeinschätzungen, der von Genocide Alert und der von Barbara Harff. Das Modell der australischen Forscher sieht vier Länder – Angola, Ecuador, Burundi und Guinea – als Risikostaat an, die auf keiner Liste der beiden anderen Modelle auftauchen. Siehe Charles R. Butcher/Benjamin E. Goldsmith/Dimitri Semenovich/Arcot Sowmya, *Understanding and Forecasting Political Instability and Genocide for Early Warning*, University of Sydney, August 2012.

105 Die Verwendung von Indikatoren, die keinerlei Bezug zu kausalen Annahmen haben, ist auch innerhalb eines positivistischen Designs problematisch. Nur wenn die Kausalstruktur, die bestimmte Ereignisse hervorbringt, »stabil« ist, könne eine Vorhersage Genauigkeit beanspruchen; so Gary King/Langche Zeng, »Improving Forecasts of State Failure«, in: *World Politics*, 53 (Juli 2001) 4, S. 623–658 (634).

106 An Ambition unübertroffen ist ein Modell, das beansprucht, die Entwicklung interner bewaffneter Konflikte bis 2050 vorherzusagen zu können. Es basiert auf einer Reihe sozioökonomischer und demographischer Indikatoren und berücksichtigt die bisherigen Konflikte im jeweiligen Land und in der Region. Zwar räumen die Autoren Unsicherheitsfaktoren ein, nicht zuletzt den Umstand, dass die Entwicklung der Indikatoren wiederum auf prognostischen Einschätzungen beruht. Doch für einen Zeitraum von sieben bis neun Jahren liege die »true positive rate« bei 0,70 und die »false positive rate« bei 0,085. Weiter in die Zukunft ausgreifend sinke natürlich die Genauigkeit der Prognose. Aber die Autoren halten es trotzdem für politisch relevant, wenn etwa mit 21-prozentiger Wahrscheinlichkeit prognostiziert werden könne, dass im Jahre 2030 in Tansania mit einem bewaffneten Konflikt zu rechnen sei. Die VN sollten daher die Entwicklung in diesem Land genau verfolgen und gegebenenfalls konfliktpräventive Maßnahmen ergreifen. Håvard Hegre et al., »Predicting Armed Conflict, 2010–2050«, in: *International Studies Quarterly*, 57 (2013) 2, S. 250–270.

107 Barbara Harff, »Detection: The History and Politics of Early Warning«, in: Lupel/Verdeja, *Responding to Genocide* [wie Fn. 35], S. 85–110. Auch wenn es im Vorfeld von Genoziden nicht an Signalen mangelt, ist das eigentliche Problem ein anderes: »the analytical inability to distinguish the storm warnings that precede hurricanes from those that do not (the tropical storm problem) and to act on them« (I. William Zartman/Mark Anstey, »The Problem: Preventing Identity Conflicts and Genocide«, in: I. William Zartman/Mark Anstey/Paul Meerts [Hg.], *The Slippery Slope to Genocide: Reducing Identity Conflicts and Preventing Mass Murder*, Oxford: Oxford University Press, 2012, S. 3–34 [22]).

108 Siehe Thomas Chadefaux, »Early Warning Signals for War in the News«, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2014) 1, S. 5–18.

109 Repräsentativ für diese Haltung siehe Gerald Schneider/Nils Petter Gleditsch/Sabine Carey, »Forecasting in International Relations: One Quest, Three Approaches«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 28 (2011) 1, S. 5–14; Michael D. Ward et al., »Learning from the Past and Stepping into the Future: Toward a New Generation of Conflict Prediction«, in: *International Studies Review*, 15 (2013) 4, S. 473–490; ähnlich auch Charles A. Miller, »Prediction and Its Discontents: Guidance for Australia from the Debate over Social Science Forecasting«, in: *Australian Journal of International Affairs*, 68 (2014) 4, S. 418–432.

ing« die Wahrscheinlichkeit einer solchen Entwicklung zu verringern.¹¹⁰ In der Forecasting-Community, sei es im akademischen Bereich, sei es im Consulting-Geschäft, gibt es aber auch Experten, die die Problematik von Vorhersagen in komplexen Systemen nicht gänzlich ignorieren. Doch selbst sie scheinen der optimistischen Sicht anzuhängen, über die Verfeinerung der Methoden, die Verfügbarkeit von immer mehr Daten und die Kombination struktureller Ansätze mit der Analyse von Ereignissen lasse sich die Verlässlichkeit von Prognosen steigern.¹¹¹ So geht der Trend in Richtung einer Kombination von »crowd-sourcing«, der Zusammenführung vieler Expertenprognosen, mit quantitativen Modellen und dem »data mining« im Internet.¹¹² Der Optimismus, künftige Entwicklungen vorhersagen zu können, gerade mit Blick auf die Stabilität anderer Staaten, scheint ungebrochen.¹¹³

Nun wünschen sich Politiker und Planer nicht ohne Grund Vorhersagen, die möglichst verlässlich vor drohenden Krisen und Gewaltkonflikten warnen und nur sehr selten fehlgehen. Prognosen mit 80-prozentiger Genauigkeit – das klingt auf den ersten Blick überaus vertrauenerweckend und verlockend. Doch was bedeutet dies eigentlich? Angenommen es würde jedes Jahr in 5 von 150 Staaten ein Bürgerkrieg ausbrechen; die Inzidenzrate läge damit bei 3 Prozent (was nicht so weit von der Realität entfernt ist). Nehmen wir ferner an, ein Modell könne mit 80-prozentiger Genauigkeit Länder jeweils einer Gruppe zuordnen, in der das Risiko, dass ein Bürgerkrieg ausbricht, hoch bzw. niedrig ist. Nehmen wir schließlich an, 33 Staaten würden nach den Kriterien des Modells jener Gruppe mit hohem Risiko zugewiesen, die restlichen 117 Länder

der anderen Gruppe, in der das Risiko gering ist. In 4 der Hochrisikoländer käme es diesem Modell zufolge zu einem Bürgerkrieg, die anderen 29 Fälle wären sogenannte Falsch-Positivfälle (false positives). Rein statistisch ist zudem mit dem Ausbruch eines Bürgerkriegs in der Gruppe der 117 Staaten zu rechnen, die nicht als übermäßig risikobehaftet gelten. Könnte die Genauigkeit der Prognose auf 95 Prozent erhöht werden – ein Wert, den keines der Modelle beansprucht –, wäre die Möglichkeit eines Falsch-Negativfalles (false negative), in diesem Fall der Ausbruch eines Bürgerkriegs in einem der Niedrigrisikoländer, statistisch weitgehend gebannt; doch würde die Hochrisikogruppe in einer solchen Berechnung aus 12 Ländern bestehen, unter denen es lediglich in 5 zu einem Bürgerkrieg käme. Das bedeutet: Falsch-positive Prognosen seltener Ereignisse sind unvermeidlich, selbst wenn es gelänge, die Genauigkeit der Vorhersagen zu steigern. Der politisch verständliche Wunsch nach möglichst exakten Prognosen, bei denen Falsch-Negativfälle gar nicht und Falsch-Positivfälle selten vorkommen, lässt sich nicht erfüllen.¹¹⁴

Vorhersagen sind immer mit Fehlern behaftet, falsche Warnungen lassen sich nicht ausschließen.¹¹⁵ Am zuverlässigsten dürften Vorhersagen für als risikoarm und stabil eingeschätzte Länder und für jene Länder sein, in denen das Instabilitätsrisiko hoch ist; Länder der ersten Kategorie dürften relativ widerstandsfähig (resilient) sein, Länder der zweiten Kategorie besonders verwundbar für auslösende Faktoren auch geringerer Intensität. Am unzuverlässigsten – so ist zu vermuten – sind Vorhersagen für Länder der mittleren Kategorie.¹¹⁶ Das hat sich sehr deutlich im Falle der Umbrüche in der arabischen Welt gezeigt. Weder die allgemeinen Risikoindizes noch Prognosen ließen überhaupt vermuten, was sich dort anbahnte und entwickelte, etwa der Bürgerkrieg in Libyen.¹¹⁷ Dabei ist schon die gelegentlich artikuliert Frage epistemisch naiv, warum weder Geheimdienste noch

110 Dafna H. Rand/Michael Horowitz, »The Crisis-Prevention Directorate«, in: *The National Interest* (online), 21.5.2014.

111 So etwa Peter Tikuisis/David Carment/Yiagadeesen Samy, »Prediction of Intrastate Conflict Using State Structural Factors and Events Data«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 57 (2013) 3, S. 410–444 (hier zitiert nach der zuerst online publizierten Version vom 24.5.2012). Zu den Erwartungen, die an »big data« gerichtet sind, siehe Francesco Mancini (Hg.), *New Technology and the Prevention of Violence and Conflict*, New York: IPI, April 2013.

112 Als Überblick siehe Nathan Guttman, »Can New Number Crunchers Predict Upcoming Genocides?«, *Forward.com*, 9.6.2014. Zum Nutzen aggregierter Experteneinschätzungen siehe Jay Ulfelder, »Promising Initial Results from a New Mass-Atrocities Early Warning System«, *Social Science Research Network*, 26.1.2015, <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2568644> (aufgerufen am 30.8.2015).

113 Siehe Noah Shachtman, »Pentagon's Prediction Software Didn't Spot Egypt Unrest«, *Wired.com*, 2.11.2011, <www.wired.com/2011/02/pentagon-predict-egypt-unrest/> (aufgerufen am 30.8.2015).

114 Argument und Beispiele finden sich bei Jay Ulfelder, »Why Political Instability Forecasts Are Less Precise Than We'd Like (and Why It's Still Worth Doing)«, in: *Dart-Throwing Chimp* (Blog), 5.5.2011, <<http://dartthrowingchimp.wordpress.com/2011/05/05/why-political-instability-forecasts-are-less-precise-than-wed-like-and-why-its-still-worth-doing/>> (aufgerufen am 23.6.2014).

115 Zur Problematik siehe auch Nicolas Rost, »Will It Happen Again? On the Possibility of Forecasting the Risk of Genocide«, in: *Journal of Genocide Research*, 15 (2013) 1, S. 41–67.

116 Siehe Goldstone, *Using Quantitative and Qualitative Models* [wie Fn. 101].

117 Siehe J. Eli Margolis, »Estimating State Instability«, in: *Studies in Intelligence*, 56 (März 2012) 1, S. 13–24.

Wissenschaftler die Entwicklungen in der arabischen Welt prognostiziert haben.¹¹⁸ Revolutionäre Umbrüche mögen sich im Nachhinein leicht erklären lassen, vorherzusehen sind sie nicht. Denn ihre Dynamik ist von kontingenten Ereignissen abhängig, darunter die Bereitschaft vieler Menschen, sich der auf Veränderung zielenden Bewegung anzuschließen, und die nie sicher einzuschätzende Entschlossenheit militärischer Kräfte, das bestehende Regime unter Einsatz von Gewalt an der Macht zu halten.¹¹⁹ Prognosen künftiger Entwicklungen oder gar einzelner Ereignisse in offenen komplexen Systemen sind wissenschaftlich redlicherweise nicht möglich und höchst spekulativ, auch weil sie vielfältige Ursachen haben. Und selbst wenn man strukturelle Ursachen für Entwicklungen in komplexen Systemen bestimmen könnte, hätte man noch nicht viel gewonnen; denn es bedarf »katalytischer« Ereignisse, um Prozesse in Gang zu setzen.¹²⁰

Kurzum: Skepsis gegenüber den Vorhersagemodellen ist angebracht. Sie können nicht leisten, was eine Prognose streng genommen eigentlich leisten soll: vorherzusagen, mit welcher Wahrscheinlichkeit wann und wie eine kontingente Entwicklung eintreten wird.¹²¹ Solange man sich der epistemischen Probleme bewusst ist, die in der eher technisch ausgerichteten Diskussion über Frühwarnung (im weiten Sinne) häufig ignoriert werden,¹²² haben Risikoeinschätzungen und

-prognosen jedoch einen gewissen Sinn: wenn nämlich Länder aufgrund solcher Vorhersagen als risikobehaftet eingestuft werden, die nach allgemeinem Verständnis auf einer Liste von Risikostaaten nicht zu erwarten gewesen wären und so überhaupt erst unter Präventionsaspekten in den Blick der Politik gelangen.¹²³

118 Siehe Blake Hounshell, »Dark Crystal: Why Didn't Anyone Predict the Arab Revolutions?«, in: *Foreign Policy*, 20.6.2011.

119 Siehe Jeff Goodwin, »Why We Were Surprised (Again) by the Arab Spring«, in: *Swiss Political Science Review*, 17 (2011) 4, S. 452–456. Grundsätzlich zur Problematik siehe Timur Kuran, »The Inevitability of Future Revolutionary Surprises«, in: *The American Journal of Sociology*, 100 (Mai 1995) 6, S. 1528–1551; Charles Kurzman, »Can Understanding Undermine Explanation? The Confused Experience of Revolution«, in: *Philosophy of the Social Sciences*, 34 (September 2004) 3, S. 328–351.

120 Siehe Steven Bernstein/Richard Ned Lebow/Janice Gross Stein/Steven Weber, »God Gave Physics the Easy Problems: Adapting Social Science to an Unpredictable World«, in: *European Journal of International Relations*, 6 (2000) 1, S. 43–76.

121 Zu diesem Verständnis von Prognose siehe Nazli Choucri, »Forecasting in International Relations: Problems and Prospects«, in: *International Interactions*, 1 (1974) 2, S. 63–86 (63); Charles F. Doran, »Why Forecasts Fail: The Limits and Potential of Forecasting in International Relations and Economics«, in: *International Studies Review*, 1 (Sommer 1999) 2, S. 11–41 (12).

122 Häufig werden in der Literatur die organisatorischen und institutionellen Probleme von Frühwarnsystemen diskutiert. Dabei wird nicht selten vorausgesetzt, dass Frühwarnung an sich möglich ist, wenn Informationen systematisch gesammelt, verarbeitet und Entscheidungsträgern zugänglich gemacht werden. Auf diese Literatur, die meines Erachtens die grundlegenden

epistemischen Probleme eher ausblendet als reflektiert, wird in dieser Studie nicht weiter eingegangen. Exemplarisch siehe etwa Lucia Montanaro/Julia Schünemann, *Walk the Talk: The EU Needs an Effective Early Warning System to Match Its Ambitions to Prevent Conflict and Promote Peace*, Brüssel: Initiative for Peacebuilding – Early Warning Analysis to Action, Februar 2011.

123 So Jay Ulfelder, *A Multimodel Ensemble to Forecast Onsets of State-Sponsored Mass Killing*, unveröffentlichtes Papier, 1.8.2013. Zur Problematik siehe auch John Brante/Chiara de Franco/Christoph Meyer/Florian Otto, »Worse, Not Better?« *Reinvigorating Early Warning for Conflict Prevention in the Post-Lisbon European Union*, Brüssel: Egmont – The Royal Institute for International Relations, Juni 2011.

Gewaltprävention in unterschiedlichen Phasen – Ergebnisse der Forschung

Verhinderung gewaltträchtiger Konflikte

Der Blick auf wichtige Debatten und den Stand der Forschung zu Bürgerkriegen und Genoziden hat gezeigt, dass deren Ursachen vielfältig sein können und die Annahme von »Grundursachen« der Komplexität von Konfliktlagen nur bedingt gerecht wird. Grundursachen – verstanden als strukturelle Risikofaktoren – sind eben keine direkten Ursachen, die ein Land sozusagen unweigerlich in einen Gewaltkonflikt führen. Es mag sich um notwendige Voraussetzungen handeln, es sind aber keine hinreichenden Ursachen.¹²⁴ In der politischen Diskussion ist die Liste der »root causes« mitunter sehr lang, entsprechend wird vom Abbau sozialer Ungleichheiten über die Reform des politischen Systems bis zur wirtschaftlichen Entwicklung sehr vieles zu einem Thema der Konfliktprävention.¹²⁵ Richtig daran ist sicher: Ein größeres Maß an Repräsentativität und Inklusivität politischer Systeme trägt dazu bei, das Gewaltisiko zu verringern.¹²⁶ Und in stabilen, wirtschaftlich entwickelten Demokratien ist das Risiko von Gewaltkonflikten gering.

Doch lassen sich politische Prozesse von außen beeinflussen oder gar lenken, damit sie diese Richtung nehmen? Die Herausbildung von »good governance«, Rechtsreformen und der Aufbau demokratischer Institutionen erfordern tiefe Eingriffe in politische Systeme, ja unter Umständen eine »radikale Rekonstruktion« von Gesellschaften.¹²⁷ Selbst wenn Staaten in

124 Siehe Stephen McLoughlin, *The Structural Prevention of Mass Atrocities: Understanding Risk and Resilience*, Abingdon/New York: Routledge 2014, S. 5ff; Stephen McLoughlin/Deborah Mayeren, »Reconsidering Root Causes: A New Framework for the Structural Prevention of Genocide and Mass Atrocities«, in: Bert Ingelaere/Stephan Parmentier/Jacques Haers/Barbara Segaert (Hg.), *Genocide, Risk and Resilience: An Interdisciplinary Approach*, Basingstoke u.a.: Palgrave Macmillan, 2013, S. 49–67.

125 Zur Problematik siehe Ken Menkhaus, »Conflict Prevention and Human Security: Issues and Challenges«, in: *Conflict, Security and Development*, 4 (Dezember 2004) 3, S. 419–463 (427f).

126 Als zusammenfassende Bilanz der einschlägigen Forschung siehe Kristian Skrede Gleditsch/Håvard Hegre, »Regime Type and Political Transition in Civil War«, in: Newman/DeRouen, *Routledge Handbook of Civil Wars* [wie Fn. 9], S. 145–156 (152).

127 Siehe Eli Stamnes, *The Responsibility to Protect and »Root Cause« Prevention*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2010, S. 23; Susan L. Woodward, »Do the Root Causes of Civil War

hohem Maße von internationalen Gebern abhängig sind, lässt sich diese Abhängigkeit nicht zu einer umfassenden Transformation nutzen. Geberstaaten mögen in ihrer Politik ausgesprochen sensibel für die möglichen Grundursachen gewaltsamer Konflikte sein; doch sie müssen mit staatlichen Eliten kooperieren, deren partikulare Interessen eher auf die Bewahrung des Status quo gerichtet sind.¹²⁸ Die Erfahrung mit VN-Friedensaufbau-Missionen muss in dieser Hinsicht nüchtern stimmen. Nur 2 der 19 bedeutenderen Missionen nach 1989 trugen zur Entstehung liberaler Demokratien bei (nach den Kriterien von Freedom House), nämlich jene in Namibia und in Kroatien. Nimmt man die weniger anspruchsvolle Staatsform einer »electoral democracy« zum Maßstab, dann sind es 9. Dass die Chancen gering sind, über Peacebuilding auch eine funktionierende liberale Demokratie aufzubauen, hat nicht mit Umfang und Ausstattung der Friedensmissionen zu tun, sondern mehr mit den Möglichkeiten, auf lokale Eliten Einfluss zu nehmen. Sind diese Eliten sehr stark von externen Akteuren abhängig, sei es um ihre Ziele (etwa Sezession) zu erreichen oder weil sie finanziell am Tropf hängen, sind die Chancen größer. Fehlen starke Druckmittel oder sehen Eliten durch eine Demokratisierung ihre Interessen und ihre Position gefährdet, ist wenig zu erreichen.¹²⁹

So kann Demokratisierungsdruck kontraproduktiv sein, wenn um ihre Macht fürchtende Eliten massive Gewalt einsetzen, um ihre Herrschaft, ihre Privilegien, ihre Sicherheit zu bewahren. Einige Anhaltspunkte weisen zudem darauf hin, dass sich das Potential gewaltsamer Konflikte erhöht, gerade während sich ein Staat um Demokratisierung bemüht.¹³⁰ Die Anfänge

Matter? On Using Knowledge to Improve Peacebuilding Interventions«, in: *Journal of Intervention and State Building*, 1 (Juni 2007) 2, S. 143–170.

128 Zu dieser Problematik siehe am Beispiel von Ruanda und Burundi Peter Uvin, »Structural Causes, Development Co-operation and Conflict Prevention in Burundi and Rwanda«, in: *Conflict, Security and Development*, 10 (März 2010) 1, S. 161–179.

129 So die Ergebnisse von Christoph Zürcher et al., *Costly Democracy: Peacebuilding and Democratization after War*, Stanford: Stanford University Press, 2013.

130 Eine neuere quantitative Studie stützt die Hypothese, dass es einen Zusammenhang zwischen Demokratisierung und dem

einer demokratischen Entwicklung sind risikobehaftet, was in besonderem Maße für die erste demokratische Wahl gilt. Das Konfliktrisiko bei Wahlen kann jedoch mit Hilfe externer Akteure gemindert werden, etwa über Wahlbeobachtung.¹³¹

Nicht in allen sich demokratisierenden Staaten kommt es zu Gewaltausbrüchen; das gilt etwa für Burkina Faso, Tansania und Malawi, die sich seit den 1990er Jahren in Richtung Demokratie entwickelten. Eine Erklärung dafür stellt auf die positiven Effekte externer Demokratisierungshilfe ab. Das theoretische Argument lautet so: In einer frühen Phase demokratischer Öffnung sind rivalisierende politische Gruppen unsicher darüber, welche Absichten die anderen Gruppen hegen und ob und in welchem Maße Zusagen zu trauen ist. Keiner kann sicher sein, dass die anderen sich an die neuen demokratischen Spielregeln halten. Unsicherheit ist besonders ausgeprägt unter Minderheiten. Externe Demokratisierungshilfe könne diese Probleme mildern, so die Verfechter dieser Erklärung. Denn über Demokratisierungshilfe werden nicht nur wichtige politische Institutionen gestärkt, insbesondere die Legislative und die Judikative, sondern auch die Zivilgesellschaft. Mag man das Argument nun überzeugend finden oder nicht: Es setzt voraus, dass Demokratisierungshilfe effektiv sein kann. Darüber gibt es eine breite Debatte. Einige Studien legen zumindest

Ausbruch von Bürgerkriegen gibt; siehe Lars-Erik Cederman/Simon Hug/Lutz F. Krebs, »Democratization and Civil War: Empirical Evidence«, in: *Journal of Peace Research*, 47 (2010) 4, S. 377–394; als Überblick über die Literatur zum Themenkomplex siehe auch Judith Vorrath/Lutz F. Krebs, »Democratization and Conflict in Ethnically Divided Societies«, in: *Living Reviews in Democracy*, 1 (2009), <<http://democracy.livingreviews.org/index.php/lrd/article/viewArticle/lrd-2009-1/7>> (aufgerufen am 30.8.2015); zu dieser Problematik der Prävention siehe Sven Chojnacki/Wolf-Dieter Eberwein, *Die Kultur der Prävention. Ein Ansatz zur Zivilisierung internationaler Politik?*, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, März 2000, S. 5ff; zu den destabilisierenden Folgen politischer und wirtschaftlicher Liberalisierung siehe Roland Paris, *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

131 Zur Problematik früher Wahlen in sich demokratisierenden Post-Konflikt-Ländern siehe Thomas Edward Flores/Irfan Nooruddin, »The Effect of Elections on Postconflict Peace and Reconstruction«, in: *The Journal of Politics*, 74 (April 2012) 2, S. 558–570; zur Rolle von Wahlbeobachtung siehe Susan D. Hyde/Nikolay Marinov, »Information and Self-Enforcing Democracy: The Role of International Election Observation«, in: *International Organization*, 68 (Frühjahr 2014) 2, S. 329–359; insgesamt zur Problematik Lars Brozus, *Der Preis der Wahl. Wahlbezogene Gewalt in fragilen Staaten als Herausforderung internationaler Demokratisierungspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2011 (SWP-Studie 33/2011).

eine positive Korrelation von Demokratisierungshilfe und demokratischer Entwicklung nahe. Und der empirische Befund bestätigt insofern das skizzierte theoretische Argument, als in Transitionsstaaten, die in den Genuss umfassender Demokratisierungshilfe kommen, die Wahrscheinlichkeit eines gewaltsamen Konfliktes (mit mindestens 25 Getöteten) geringer ist als in jenen Ländern, die keine oder nur wenig Demokratisierungshilfe erhalten.¹³²

Auch wenn Entwicklungshilfe manchmal als Instrument der Konfliktprävention verstanden wird, ist sie doch nicht unproblematisch, da sie unter Umständen konfliktanheizend wirken kann. Dies widerspricht dem konventionellen Verständnis (wie es dem Ansatz von Collier zugrunde liegt), nach dem Entwicklungshilfe in einem Land mit guter Wirtschaftspolitik zu wirtschaftlichem Wachstum beitragen und über diesen Weg das Risiko eines Bürgerkriegs mindern kann. Ob Entwicklungshilfe mehr als einen nur marginalen positiven Effekt auf das Wirtschaftswachstum hat und ob sie überhaupt einen solchen Effekt hat, ist jedoch strittig.¹³³ Aber davon abgesehen: Untersuchungen, die danach fragen, ob es einen direkten Zusammenhang zwischen Entwicklungshilfe und der Wahrscheinlichkeit gibt, dass ein bewaffneter Konflikt ausbricht, kommen zu unterschiedlichen Einschätzungen. Eine Studie sieht keinen Zusammenhang,¹³⁴ eine andere, die die institutionelle Struktur des Empfängerlandes in ihrem Forschungsdesign berücksichtigt, aber sehr wohl.¹³⁵ In Staaten, in denen die Regierung

132 So Burcu Savun/Daniel C. Tirone, »Foreign Aid, Democratization, and Civil Conflict: How Does Democracy Aid Affect Civil Conflict?«, in: *American Journal of Political Science*, 55 (April 2011) 2, S. 233–246; generell zu den positiven Effekten von Demokratisierungshilfe siehe Steven E. Finkel/Anibal S. Pérez-Liñán/Mitchell A. Seligson, »The Effects of U.S. Foreign Assistance on Democracy Building, 1990–2003«, in: *World Politics*, 59 (April 2007) 3, S. 404–439; James M. Scott/Carie A. Steele, »Sponsoring Democracy: The United States and Democracy Aid to the Developing World, 1988–2001«, in: *International Studies Quarterly*, 55 (2011) 1, S. 47–69.

133 Siehe Roger C. Riddell, *Does Foreign Aid Really Work? An Updated Assessment*, Canberra: Development Policy Centre, Crawford School of Public Policy, The Australian National University, März 2014 (Discussion Paper 33), S. 12ff, <<http://devpolicy.org/reports/DP-33-Does-foreign-aid%20really-work-an-updated-assessment.pdf>> (aufgerufen am 30.8.2015).

134 Siehe Joppe de Ree/Elonora Nillesen, »Aiding Violence or Peace? The Impact of Foreign Aid on the Risk of Civil Conflict in Sub-Saharan Africa«, in: *Journal of Development Economics*, 88 (2009) 2, S. 301–313.

135 Siehe Margareta Sollenberg, *A Scramble for Rents: Foreign Aid and Armed Conflict*, Dissertation, Uppsala University 2012; zur Pro-

einer geringen Beschränkung und Kontrolle ihrer Macht unterliegt, erhöhen dieser Untersuchung zufolge größere Entwicklungshilfeszusammenhänge (verstanden im Sinne der Official Development Assistance der OECD) die Wahrscheinlichkeit eines bewaffneten Konflikts (verstanden im UCDP-Sinne als Konflikt, der mindestens 24 kampfbezogene Todesopfer verursacht). Das gilt jedoch nur, wenn die »Rente«, die dem Staat durch Entwicklungshilfe zufließt, groß genug ist, um Anreize für eine Rebellion zu schaffen, oder wenn der Staat faktisch von Entwicklungshilfe abhängig ist. Zudem lässt sich ein Zusammenhang feststellen zwischen plötzlich rückläufigen Entwicklungshilfeszusammenhängen und dem Anstieg der Wahrscheinlichkeit, dass ein bewaffneter Konflikt ausbricht. Mit anderen Worten: Entwicklungshilfe kann unter bestimmten Umständen Anreize für gewaltsam zwischen Eliten ausgetragene Verteilungskonflikte liefern.

Strukturelle Prävention, die politische und wirtschaftliche Bedingungen für einen dauerhaft gewaltfreien Konfliktaustrag zu schaffen sucht, ist ein schwieriges Unterfangen – und mit Risiken und Nebenwirkungen behaftet. Doch wie steht es mit den Erfolgsaussichten operativer oder direkter Konfliktprävention? Es gibt zwar eine Reihe qualitativer Fallstudien, doch – soweit ich das übersehe – nur eine einzige systematische quantitative Analyse einer größeren Zahl von Fällen, gestützt auf das Early Conflict Prevention in Ethnic Crises Dataset, das Daten zu 67 »ethnischen Krisen« der Jahre 1990 bis 1998 enthält.¹³⁶ In diesen Fällen drohte eine ethnisch definierte Gruppe die Anwendung von Gewalt an und untermauerte diese Drohung mit entsprechenden Vorbereitungen. Ein Drittel dieser Krisen führte zu einem Krieg. In 32 der Krisen waren operativ-kurzfristige präventive Maßnahmen Dritter zu beobachten: verbale Stellungnahmen, humanitäre Hilfe, Vermittlungsbemühungen, konditionierte Anreize und Sanktionen, schließlich die Androhung oder Ergreifung wirtschaftlicher oder militärischer Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta. 9 der 35 Krisen (26%), in denen keine präventiven Maßnahmen getroffen wurden, endeten mit Krieg; 17 der 32 Krisen (53%), in denen internationale Akteure präventive Maßnahmen ergriffen, mündeten ebenfalls in einen Krieg. Nun muss in Rechnung gestellt werden, dass externe Akteure eher in Krisen

blematik auch Roger Mac Ginty/Andrew Williams, *Conflict and Development*, London/New York: Routledge, 2009, S. 153–174.

¹³⁶ Siehe Magnus Öberg/Frida Möller/Peter Wallensteen, »Early Conflict Prevention in Ethnic Crises, 1990–98: A New Dataset«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 26 (2009) 1, S. 67–91.

gehandelt haben, die ein höheres Kriegsrisiko in sich bergen. Doch auch wenn man diesen Auswalleffekt berücksichtigt, wird deutlich, dass internationales Engagement kein »Allheilmittel« ist. Jedoch ist es auch kein aussichtsloses Unterfangen. Studien dieser Art können aber wenig darüber sagen, welche Mischung präventiver Instrumente unter welchen Bedingungen erfolgreich ist.

Was sich jedoch sagen lässt: Soll verhindert werden, dass ein beginnender Gewaltkonflikt in einen Bürgerkrieg eskaliert, dann heißt es schnell zu handeln. Das gilt in besonderem Maße für bewaffnete Konflikte unter ethnischen Gruppen. Bei derartigen Konflikten – so das Ergebnis einer Untersuchung, die sich auf Daten von 1946 bis 2004 stützt – ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie in einen Krieg (mit mehr als 1000 kampfbezogenen Toten) münden, 92 Prozent höher als bei nichtethnischen Konflikten. Und mehr als 60 Prozent der ethnisch geprägten Konflikte eskalierten binnen eines Jahres in einen Bürgerkrieg.¹³⁷

Bürgerkriege sind Ergebnis eines Prozesses, an dessen Anfang Proteste stehen. Ob aus Protesten Rebellion und Bürgerkrieg hervorgehen, hängt vor allem von den staatlichen Reaktionen ab. Repression kann unorganisierte Proteste ersticken, aber gleichzeitig zu Rebellion und Bürgerkrieg anreizen, wenn nämlich Dissidenten durch die Erfahrung harter Repression dazu gebracht werden, sich zu organisieren, und andere sich ihrer Organisation anschließen, um so Schutz und Zuflucht zu finden.¹³⁸ Da Bürgerkriege Resultat einer eskalierenden Interaktion sind, muss möglichst auf alle beteiligten Konfliktparteien eingewirkt werden. Denn der Rückgriff auf Gewalt ist auch eine strategische Entscheidung von Regierenden oder Aufständischen in bestimmten Situationen.¹³⁹ Doch was kann getan werden, um der Eskalation eines Konflikts von geringerer Gewaltintensität in einen Bürgerkrieg vorzubeugen? Viel hat die quantitativ ausgerichtete Forschung der Politik nicht an die Hand

¹³⁷ Siehe Kristine Eck, »From Armed Conflict to War: Ethnic Mobilization and Conflict Intensification«, in: *International Studies Quarterly*, 53 (2009) 2, S. 369–388.

¹³⁸ So die Überlegungen, unterfüttert mit einigen Daten, von Patrick M. Regan/Daniel Norton, »Greed, Grievance, and Mobilization in Civil Wars«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 49 (Juni 2005) 3, S. 319–336.

¹³⁹ Siehe Richard Gowan/Bruce D. Jones/Sara Batmanglich/Andrew Hart, *Back to Basics: The UN and Crisis Diplomacy in an Age of Strategic Uncertainty*, New York: New York University, Center on International Cooperation, Juli 2010, S. 11ff, <http://cic.nyu.edu/sites/default/files/gowan_basics_un.pdf> (aufgerufen am 30.8.2015).

zu geben.¹⁴⁰ Militärische Interventionen – so eine Analyse – erhöhen die Wahrscheinlichkeit eines Bürgerkriegs; keine Auswirkung auf dessen Wahrscheinlichkeit haben diplomatische und wirtschaftliche Einwirkungen.¹⁴¹ Doch die Aussagekraft solcher Untersuchungen ist begrenzt. So könnte es etwa sein, dass externe Staaten vor allem in besonders schwierigen Konstellationen intervenieren.¹⁴²

Keine Patentrezepte, doch eine Leitlinie für die Politik lässt sich aus den empirischen Befunden ableiten: Wer Bürgerkriege und das damit verbundene Risiko von Massengewalt verhindern will, der muss gewalttätigen Widerstand entmutigen und gewaltfreien Widerstand ermutigen.¹⁴³ Denn es kann nicht der Vermeidung von Massengewalt dienen, einen gewaltsamen Aufstand zu ermutigen – und sei es nur durch entsprechende rhetorische Signale, die unter Umständen sehr »kostspielige Konsequenzen« haben können. Zumal einiges dafür spricht, dass Konfliktparteien die Signale externer Akteure in ihre Kalkulation einbeziehen.¹⁴⁴ Sensibilität für möglicherweise konfliktanheizende Signale ist schon mit Blick auf die Erfolgsaussichten geboten. Denn die Wahrscheinlichkeit, dass Kampagnen gewaltfreien Widerstands Erfolg haben würden, war zwischen 1900 und 2006 doppelt so hoch wie jene gewalttätigen Widerstands. Besonders wenn es um Regimewechsel oder Befreiung von fremder Besatzung geht, bietet gewaltfreier Widerstand statistisch die besseren Erfolgchancen. Erfolg

140 So die Bilanz im Überblicksartikel von Anke Hoeffler, »Can International Interventions Secure the Peace?«, in: *International Area Studies Review*, 17 (2014) 1, S. 75–94 (91).

141 Siehe Patrick M. Regan/M. Scott Meachum, »Data on Interventions during Periods of Political Instability«, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2014) 1, S. 127–135.

142 Das heißt im Fachjargon: Das Problem der Endogenität wurde in dieser Untersuchung nicht berücksichtigt. Siehe Hoeffler, »Can International Interventions Secure the Peace?« [wie Fn. 140], S. 89f.

143 Zunächst heißt dies, in Rechnung zu stellen, dass ein humanitäres Interventionsregime im Sinne der Schutzverantwortung zum Problem des »moral hazard« führen kann: Aufständische können sich nämlich ermutigt fühlen, über die Provokation massenhafter Repression Anlass zu einer internationalen Intervention zu geben. Über die Frage, ob ein konsistentes Interventionsregime, wenn es denn ein solches gäbe, am Ende zu mehr oder weniger Gewalttaten führen würde, lässt sich nur spekulieren. Siehe dazu Andrew H. Kydd/Scott Straus, »The Road to Hell? Third-Party Intervention to Prevent Atrocities«, in: *American Journal of Political Science*, 57 (Juli 2013) 3, S. 673–684.

144 Siehe Clayton L. Thyne, »Cheap Signals with Costly Consequences: The Effect of Interstate Relations on Civil War«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 50 (Dezember 2006) 6, S. 937–961.

ist natürlich nicht immer garantiert; ein Viertel der Fälle waren Fehlschläge. Bewaffneter Widerstand indes ist selten erfolgreich. Und wenn das doch einmal der Fall ist, dann sind eher Instabilität und Bürgerkrieg als Stabilität und gar Demokratie die Folgen (was nicht heißt, dass gewaltfreier Widerstand unter Umständen, siehe Iran, nicht auch in einer Diktatur enden kann). Das ist das Ergebnis einer Untersuchung von 323 Fällen gewaltfreien und gewaltsamen Widerstands, darunter mehr als 100 bedeutendere Fälle gewaltfreien Widerstands. Zur Erklärung heben die Autorinnen der Studie die geringeren Barrieren heraus, die einer Teilnahme möglichst vieler Kräfte aus zahlreichen Teilen der Gesellschaft entgegenstehen. Den Protagonisten gewaltfreier Kampagnen fällt es leichter, Massen zu mobilisieren, gesellschaftliche Kooperationsverweigerung zu organisieren, Widerstandskraft gegen Repression zu entwickeln, internationale Unterstützung zu gewinnen und unter den Anhängern eines Regimes Zweifel an dessen Überlebensfähigkeit zu säen.¹⁴⁵ Angesichts dieses Befundes ist daher mit einer gewissen Plausibilität eine »responsibility to assist« gewaltfreien Widerstands postuliert worden.¹⁴⁶ Im Sinne der Prävention eskalierender Gewaltkonflikte ist dies die richtige Schlussfolgerung.

Wenn massenhafte Gewalt verhindert werden soll, wie sie im Falle einer Bedrohung durch eine Rebellenbewegung eingesetzt wird, dann heißt dies für eine präventive Interventionspolitik nicht nur, gewalttätigen Widerstand zu entmutigen, sondern staatliche Kräfte auch von einem auf Gewalt setzenden Vorgehen abzuschrecken.¹⁴⁷ Ist eine solche Abschreckung möglich? Lassen sich damit Eskalationsprozesse unterbrechen, die zu einem Bürgerkrieg führen können? Durchaus. Ein Beispiel ist die Krise im Zuge der Auseinandersetzungen über den Status von Osttimor im Jahre 1999, die das Potential einer Eskalation in einen Bürgerkrieg hatte. Als Reaktion auf das Unabhängigkeitsreferendum starteten pro-indonesische Milizen und das Militär eine Einschüchterungskampagne.

145 Siehe Erica Chenoweth/Maria J. Stephan, *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, New York: Columbia University Press, 2011.

146 Erica Chenoweth/Maria J. Stephan, »Drop Your Weapons: When and Why Civil Resistance Works«, in: *Foreign Affairs*, 93 (2014) 4, S. 94–106.

147 Oder auf eine Kurzformel gebracht: »to deter both rebellion and overreaction by states« (Alan J. Kuperman, »Wishful Thinking Will Not Stop Genocide: Suggestions for a More Realistic Strategy«, in: *Genocide Studies and Prevention*, 4 [August 2009] 2, S. 191–199 [Zitat S. 195]).

Internationale Organisationen, insbesondere der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Weltbank, stellten dem Mitgliedsland Indonesien die Kosten einer möglichen Eskalation vor Augen: die Aussetzung von Unterstützungsprogrammen und weitere Sanktionen. Am Ende zog die indonesische Regierung ihre Truppen aus Osttimor ab. Der Ausbruch eines Bürgerkriegs wurde verhindert. Dieses Beispiel legt nahe, was eine empirische Untersuchung zu bestätigen scheint: In Staaten, die Mitglieder stark institutionalisierter internationaler Institutionen sind, ist das Risiko geringer, dass ein bewaffneter Konflikt niedriger Intensität in einen Bürgerkrieg eskaliert, als in Staaten mit schwacher institutioneller Einbettung. Das heißt: Die Mitgliedschaft in hochgradig institutionalisierten Organisationen wirkt konfliktpräventiv – oder präziser: Sie kann von den Institutionen und anderen Staaten genutzt werden, um Konflikte zu verhindern. Woran liegt das? Eine plausible Erklärung wäre: Angesichts der Kosten, die solche Institutionen einer Regierung auferlegen können, sind die Anreize größer, zu einer friedlichen Lösung mit Rebellen zu kommen. Umgekehrt dürfen Rebellen eher damit rechnen, dass eine Regierung aus Sorge vor Sanktionen ihre Zusagen einhält, weshalb sie ohne allzu großes Risiko ihre Waffen niederlegen können.¹⁴⁸

Wenn der Ausbruch eines Bürgerkrieges schon nicht verhindert werden kann, dann lässt sich vielleicht die Zahl der Opfer verringern, indem von außen früh auf eine Verhandlungslösung gedrängt wird. Das Problem ist jedoch, dass Regierungen in den Anfängen einer Aufstandsbewegung zur gewaltsamen Repression tendieren – in der nicht unbegründeten Hoffnung, den Aufstand im Keim ersticken zu können. Statistisch gesehen scheitern die meisten Aufstandsversuche. In einer frühen Phase dürfte eine Aufstandsbewegung, deren Überleben und Erfolg alles andere als sicher sind, dagegen eher offen sein für Verhandlungen. Darum spricht einiges dafür, dass externe Akteure im frühen Stadium eines Konflikts zu einer Verhandlungslösung »ermutigten« sollten.¹⁴⁹ Insofern es Hinweise darauf gibt, dass »parteiische« (biased) Vermittler tendenziell erfolgreicher sind, empfiehlt sich ein »Team von Media-

toren«, damit jede Partei einen ihr nahestehenden Vermittler hat.¹⁵⁰

Gewalteindämmung während eines Konflikts

Es gibt im Falle von Bürgerkriegen kein einigermaßen gesichertes Wissen darüber, ob und unter welchen Bedingungen eine externe Intervention einer Befriedung förderlich ist oder nicht. Die empirische Evidenzgrundlage für Entscheidungen zur Intervention in einen Bürgerkrieg ist dürftig. Indirekte und direkte Interventionen können einen solchen Krieg unter Umständen verlängern oder verkürzen. Das Bild, das einschlägige Studien zeichnen, ist nicht eindeutig. In der Tendenz verlängern externe Interventionen unterschiedlichster Art die Dauer eines Bürgerkrieges. Empirische Studien legen indes nahe, dass externe Vermittlung mit dessen Verkürzung einhergeht.¹⁵¹ Eine Studie kommt zu dem Ergebnis, externe Interventionen, sei es auf Seiten der Aufständischen, sei es auf Seiten der Regierung, verringerten die Wahrscheinlichkeit einer Verhandlungslösung.¹⁵² Die ausgewerteten Untersuchungen verstehen Interventionen als Versuche, die politischen Machtstrukturen zu verändern; es geht dabei nicht nur um militärische Interventionen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen sind jedoch mit großer Vorsicht zu betrachten. Epistemische Bescheidenheit ist angebracht, wenn Aussagen über die Wissensgrundlage und die absehbaren Wirkungen externer Interventionen aller Art getroffen werden.

Abschreckung und Bestrafung. Wenn die Eskalation eines Konflikts geringerer Intensität in einen Bürgerkrieg schon nicht verhindert werden kann – lässt sich im Sinne der Schutzverantwortung das Ausmaß der Gewalt gegen Nichtkombattanten eindämmen? Abschreckung durch die Aussicht auf Bestrafung – das

¹⁴⁸ Siehe Johannes Karreth/Jaroslav Tir, »International Institutions and Civil War Prevention«, in: *The Journal of Politics*, 75 (Januar 2013) 1, S. 96–109.

¹⁴⁹ Siehe Reed M. Wood/Jacob D. Kathman, »Too Much of a Bad Thing? Civilian Victimization and Bargaining in Civil War«, in: *British Journal of Political Science*, 44 (Juli 2014) 3, S. 685–706; Navin A. Bapat, »Insurgency and the Opening of Peace Processes«, in: *Journal of Peace Research*, 42 (2005) 6, S. 699–717.

¹⁵⁰ Andrew H. Kydd, »Rationalist Approaches to Conflict Prevention and Resolution«, in: *The Annual Review of Political Science*, 13 (2010), S. 101–121 (117).

¹⁵¹ Als Überblick siehe Patrick M. Regan, »Interventions into Civil Wars: A Retrospective Survey with Prospective Ideas«, in: *Civil Wars*, 12 (Dezember 2010) 4, S. 456–476. Doch welche Vermittlungsstrategie unter welchen Bedingungen am meisten Erfolg verspricht, darüber gibt es in der Mediationsforschung keinen Konsens. Siehe Peter Wallensteen/Isak Svensson, »Talking Peace: International Mediation in Armed Conflicts«, in: *Journal of Peace Research*, 51 (2014) 2, S. 315–327.

¹⁵² Siehe Dylan Balch-Lindsay/Andrew J. Enterline/Kyle A. Joyce, »Third-Party Intervention and the Civil War Process«, in: *Journal of Peace Research*, 45 (2008) 3, S. 345–363.

war die Hoffnung, die sich mit der Errichtung des Internationalen Strafgerichtshofs verband. So heißt es im Statut von Rom, mit dem dieser Gerichtshof ins Leben gerufen wurde, dass die Vertragsparteien entschlossen seien, der Straffreiheit für das Begehen der im Statut genannten Verbrechen ein Ende zu setzen und so zu ihrer Prävention beizutragen. Offenkundig wird eine abschreckende, eine generalpräventive Wirkung erwartet. Diese setzt voraus, dass potentielle Täter ihr Handeln rational kalkulieren, den Nutzen eines Gesetzesverstößes als relativ gering und die Kosten als relativ hoch einschätzen, weil sie sich dem beträchtlichen Risiko einer vergleichsweise harten und schnellen Strafe aussetzen. Zweifel sind angebracht, dass der Internationale Strafgerichtshof die erhoffte generalpräventive Wirkung erzielen kann. Gering ist bislang die Aussicht, in Den Haag vor Gericht zu kommen, geringer noch das Risiko, zu einer harten Strafe verurteilt zu werden.¹⁵³

Doch stellt man in Rechnung, dass manche um ihr Ansehen und ihre Legitimität besorgte Akteure allein die Möglichkeit einer Anklageerhebung in ihr Kalkül einbeziehen, so lässt sich eine Art informeller »sozialer« Abschreckungswirkung postulieren. Empirisch ist – so eine Studie – eine solche Wirkung zumindest für Regierungen festzustellen, die in hohem Maße von Auslandshilfe abhängig sind.¹⁵⁴ Aus einer solchen eher optimistischen Sicht wird zudem argumentiert, die Verfolgung durch den Internationalen Strafgerichtshof sei nur ein komplementäres Element im Rahmen einer »justice cascade«, jener vor drei Jahrzehnten einsetzenden Entwicklung, Politiker und Militärs für Menschenrechtsverbrechen individuell zur Verantwortung zu ziehen – und zwar auf unterschiedlichen Ebenen und in unterschiedlicher Form. So schwer es sei, die Auswirkungen dieser sogenannten »transitional justice mechanisms« zu bewerten, so gebe es doch einige Beobachtungen, die als Nachweis einer positiven Wirkung angeführt werden könnten: In Ländern, in denen Menschenrechtsverletzungen verfolgt

153 So die skeptische Sicht von John Dietrich, »The Limited Prospects of Deterrence by the International Criminal Court: Lessons from Domestic Experience«, in: *International Social Science Review*, 88 (2014) 3, Artikel 3, S. 1–26; zur Problematik siehe auch Kate Cronin-Furman, »Managing Expectations: International Criminal Trials and the Prospects for Deterrence of Mass Atrocity«, in: *The International Journal of Transitional Justice*, 7 (2013) 3, S. 434–454; Leslie Vinjamuri, »Deterrence, Democracy, and the Pursuit of International Justice«, in: *Ethics and International Affairs*, 24 (2010) 2, S. 191–211.

154 Siehe Hyeran Jo/Beth A. Simmons, *Can the International Criminal Court Deter Atrocity?*, unveröffentlichtes Papier, 18.12.2014.

worden seien, sei die Menschenrechtssituation besser als in Ländern ohne Strafverfolgung. Und für einen Abschreckungseffekt spreche, dass in Ländern, die in geographischer Nähe zu Staaten liegen, in denen Menschenrechtsverletzungen verfolgt wurden, das Repressionsniveau sinke.¹⁵⁵ Das mag zutreffen, auch wenn sich daraus keine Kausalität ableiten lässt.

Doch wie steht es um Länder, die sich noch nicht in der Transition befinden und in denen ein autokratisches Regime herrscht? Erschwert die Aussicht auf Strafverfolgung von Tätern, die Menschenrechtsverletzungen begangen haben, einen Regimewandel? Werden Diktatoren nicht lieber (weiter-) kämpfen und einer möglichen Bestrafung trotzen? Doch wie lässt sich eine solche Frage überhaupt empirisch beantworten? Um die Erwartung einer Strafverfolgung zu bestimmen, nimmt eine Studie als Hilfsvariable die Zahl der Strafverfolgungen wegen Menschenrechtsverletzungen in benachbarten Transitionsstaaten. Die Prämisse ist dabei, dass Diktatoren beobachten, was sich in Nachbarstaaten tut. Was ist der Befund der Untersuchung von Regimetransitionen in den Jahren 1977–2006? In institutionalisierten Autokratien, ob es sich nun um eine Militärdiktatur oder eine Einparteien-Herrschaft handelt, scheint die Möglichkeit einer Strafverfolgung keinen negativen Effekt auf die Transition zu haben. Zu vermuten ist, dass in solchen Regimen die herrschenden Eliten nicht befürchten müssen, bestraft zu werden. Denn ihre Interessen können auch unter veränderten Bedingungen gewahrt werden, sei es, weil die ehemals herrschende Partei weiterhin im politischen Spiel aktiv ist, sei es, weil das Militär ein Machtfaktor bleibt, mit dem nach wie vor gerechnet werden muss. Größer scheint die Furcht vor Bestrafung in personalisierten Diktaturen zu sein. Deren Herrschern fehlt die institutionelle Absicherung; die Kosten eines Machtverlustes sind für sie höher.¹⁵⁶

Können Menschenrechtsorganisationen und die Vereinten Nationen durch »naming and shaming« das Risiko mindern, dass Staaten zum Mittel der Tötung

155 So Kathryn Sikkink/Hun Joon Kim, »The Justice Cascade: The Origins and Effectiveness of Prosecutions of Human Rights Violations«, in: *Annual Review of Law and Social Science*, 9 (2013) 1, S. 269–285; Hunjoon Kim/Kathryn Sikkink, »Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries«, in: *International Studies Quarterly*, 54 (2010) 4, S. 939–963.

156 So Abel Escribà-Folch/Joseph Wright, »Human Rights Prosecutions and Autocratic Survival«, in: *International Organization*, 69 (Frühjahr 2015) 2, S. 343–373 (hier zitiert nach der am 11.2.2015 online publizierten Version).

von Bürgern greifen? Eine Studie meint dies belegen zu können.¹⁵⁷ Das Problem ist jedoch, dass zunächst anhand einiger Indikatoren (wie etwa Herrschen eines Bürgerkrieges und Regimetypp) bestimmt werden muss, ob eine solche massive Menschenrechtsverletzung wahrscheinlich ist. Insofern ist ein solcher Untersuchungsansatz mit beträchtlichen Unsicherheiten behaftet. Eine andere Studie zu den Wirkungen von »naming and shaming« durch Nichtregierungsorganisationen, Medien und internationalen Organisationen sieht einen Zusammenhang zwischen dieser Brandmarkung und der Milderung des Ausmaßes von Genoziden und Politiziden, die bereits im Gange sind.¹⁵⁸ Eine etwas ältere Studie, die sich allgemein mit der Wirkung von »naming and shaming« auf das Maß an Menschenrechtsverletzungen (und nicht speziell von staatlich angeordneten Tötungen) beschäftigt, zeichnet dagegen kein solch optimistisches Bild, zumindest nicht für den Umgang mit dem Recht auf physische Unversehrtheit.¹⁵⁹ Unterstützung erfährt die bedingt optimistische Sicht indes durch eine andere Studie, die der Frage nachgeht, ob Menschenrechtsorganisationen durch »naming and shaming« die Menschenrechtspraxis in von ihnen kritisierten Ländern verbessern helfen.¹⁶⁰

Können Sanktionen zur Abschreckung oder Mäßigung massenhafter Gewalttaten beitragen? Über Wirkungen und Wirksamkeit von Wirtschaftssanktionen wird viel gestritten. Wirkungen, oft auch unbeabsichtigte, haben Sanktionen zweifellos; ob sie aber im Sinne der Erreichung angestrebter politischer Ziele wirksam sind, ist ungewiss. Empirische Befunde machen deutlich: Wer Sanktionen verhängt, muss damit rechnen, dass sich die Menschenrechtssituation im Zielland verschlechtert und die Regierung ihre Repression verstärkt. Insbesondere umfangreiche Sanktionen bergen das Risiko, den Grad an politischer Freiheit im Zielland zu beeinträchtigen. Offenbar bieten Sanktionen einem autokratischen Regime die Möglichkeit, die eigene Herrschaft zu stärken und den Hand-

157 Siehe Jacqueline H. R. DeMeritt, »International Organizations and Government Killing: Does Naming and Shaming Save Lives?«, in: *International Interactions*, 38 (2012) 5, S. 597–621.

158 Siehe Matthew Krain, »J'accuse! Does Naming and Shaming Perpetrators Reduce the Severity of Genocides or Politicides?«, in: *International Studies Quarterly*, 56 (2012) 3, S. 574–589.

159 Siehe Emilie M. Hafner-Burton, »Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem«, in: *International Organization*, 62 (Herbst 2008) 4, S. 689–716.

160 Siehe Amanda M. Murdie/David R. Davis, »Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGOs«, in: *International Studies Quarterly*, 56 (2012) 1, S. 1–16.

lungsspielraum der Opposition zu beschränken.¹⁶¹ Jedenfalls scheinen sich Sanktionen nicht als Mittel zu eignen, das Ausmaß von Genoziden und Politiziden zu begrenzen, die bereits im Gange sind. Das gilt für diplomatische Sanktionen, etwa die Unterbrechung oder Herabstufung der diplomatischen Beziehungen, um so Protest zu artikulieren. Das gilt auch für Wirtschaftssanktionen, die weder eine mildernde noch, wie gelegentlich befürchtet, eine verschärfende Wirkung zu haben scheinen.¹⁶²

Militärische Interventionen. Der Genozid in Ruanda hätte durch eine militärische Intervention zwar nicht verhindert, aber in seinen Ausmaßen begrenzt werden können. Weithin wurde aus dieser Einschätzung die Lehre gezogen, nur über eine schnelle, frühe Intervention ließen sich Massenmorde verhindern. Richtig daran ist: Wenn die Entscheidung zum Einsatz genozidaler Gewalt gefallen und das von der Regierung angeordnete Töten im Gange ist, dann bleibt nur die schnelle Entsendung militärischer Kräfte, um ein Ausufern der Gewalttaten zu unterbinden.¹⁶³ Es muss jedoch berücksichtigt werden, dass der Genozid in Ruanda in seiner Geschwindigkeit und der Entschlossenheit der Täter eher ein Ausnahmefall war. Meist sind Massenmorde nicht das Ziel einer Politik, sondern ein am Ende eines längeren Prozesses gewähltes Mittel. Zudem können sie sich über einen langen Zeitraum hinziehen. Eine militärische Intervention gegen das Regime, das die Verbrechen begeht, kann die Gewalt insofern kurzfristig eskalieren lassen, als sich das Regime in höherem Maße bedroht fühlt. Denn Interventionen ändern die Machtverhältnisse zum Nachteil des Regimes, etwa wenn sie aufständischen Gruppen die Möglichkeit geben, Positionsgewinne zu erzielen. Sofern Interventionen begrenzt und nicht

161 Siehe Reed M. Wood, »A Hand upon the Throat of the Nation: Economic Sanctions and State Repression, 1976–2001«, in: *International Studies Quarterly*, 52 (2008) 3, S. 489–513; Dursun Peksen, »Better or Worse? The Effect of Economic Sanctions on Human Rights«, in: *Journal of Peace Research*, 46 (2009) 1, S. 59–77; Dursun Peksen/A. Cooper Drury, »Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy«, in: *International Interactions*, 36 (2010) 3, S. 240–264.

162 Siehe Matthew Krain, »The Effects of Diplomatic Sanctions and Engagement on the Severity of Ongoing Genocides or Politicides«, in: *Journal of Genocide Research*, 16 (2014) 1, S. 25–53; Matthew Krain, *The Effect of Economic Sanctions on the Severity of Genocides or Politicides*, unveröffentlichtes Manuskript.

163 Zur Problematik siehe Jacqueline H. R. DeMeritt, »Delegating Death: Military Intervention and Government Killing«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 59 (April 2015) 3, S. 428–454.

derart massiv sind, dass sie das verbrecherische Regime schnell stürzen und damit weitere Massenverbrechen verhindern, können sie dazu beitragen, dass dieses Regime die Intensität der Gewalt steigert: Eine quantitative Untersuchung legt diese Folgerung nahe.¹⁶⁴

Die potentiell gewaltsteigernde Wirkung einer externen militärischen Intervention muss nicht nur in Fällen von Genozid in Rechnung gestellt werden, sondern auch in Bürgerkriegen. Unterstützen ausländische Truppen eine Partei, dann wächst die Neigung der anderen Partei, den Einsatz von Gewalt gegen Zivilisten zu eskalieren. Bei der unterstützten Partei dagegen ist eine Verringerung des Maßes an Gewalt wahrscheinlicher, die gegen Zivilisten verübt wird. Wie lässt sich dieser empirische Befund erklären? Eine externe Intervention verändert das Machtverhältnis. Büßt eine Kriegspartei im Vergleich zum Gegner militärische Fähigkeiten ein, ändert sich die Wahrnehmung der Bevölkerung. Ihre Unterstützung zu erhalten wird schwieriger. Schwieriger wird es auch, die Bevölkerung mit gewaltärmeren Mitteln in Schach zu halten und von der Unterstützung der relativ gestärkten anderen Seite abzuschrecken. Was folgt politisch aus diesem Befund? Wer militärisch zugunsten einer Bürgerkriegspartei interveniert, muss damit rechnen, dass die gegnerische Partei die Gewalt gegen Zivilisten eskaliert. Daher sollten Maßnahmen eingeplant werden, um besonders bedrohte Zivilisten vor Vergeltung zu schützen.¹⁶⁵

Peacekeeping. Von der direkten Intervention zugunsten einer Partei sind Friedensoperationen zu unterscheiden. Dabei muss wiederum differenziert werden zwischen friedensbewahrenden Operationen mit Zustimmung jenes Staates, in dem diese Operationen erfolgen, und friedensdurchsetzenden Missionen, bei denen eine solche Zustimmung fehlt.¹⁶⁶ In klassischen friedenserhaltenden Operationen darf Gewalt nur zur Selbstverteidigung eingesetzt werden, in »robusten« Missionen auch gegen Kräfte, die den Frieden gefähr-

den oder Zivilisten bedrohen. Friedensoperationen haben – beginnend mit Sierra Leone – häufig das explizite Mandat, Zivilisten zu schützen.¹⁶⁷ Bei Friedensmissionen der VN lassen sich im Wesentlichen vier Szenarien unterscheiden: Das ist erstens die Entsendung friedenserhaltender Kräfte bereits vor dem drohenden Ausbruch von Gewalt, wie es etwa bei der UNPREDEP in Mazedonien der Fall war. Bei einem zweiten Szenario, den sogenannten »peacemaking«-Missionen, werden Streitkräfte unter Kapitel VII der VN-Charta entsandt, um in einer Gewaltsituation Frieden zu schaffen (ein Beispiel ist ONUB in Burundi). Drittens können friedenssichernde Kräfte nach Abschluss eines Waffenstillstandes entsandt werden (Beispiel ist UNMOT in Tadschikistan). Und viertens schließlich kann es nach Vereinbarung eines umfassenden Friedensabkommens zur Entsendung von Peacekeepern kommen, wie dies etwa bei UNAMIR in Ruanda der Fall war.¹⁶⁸

Was kann eine Friedensoperation in einem Konflikt erreichen, der noch nicht beendet ist, wie dies in zahlreichen Peacekeeping-Missionen der VN in Afrika nach dem Ende des Kalten Krieges der Fall war? Auch wenn die gewaltsamen Auseinandersetzungen nicht eingestellt werden, können derartige Interventionen immerhin die Zahl der Getöteten verringern. Dazu müssen Friedenstruppen nicht unbedingt kämpfen. Allein ihre Anwesenheit – so lässt sich plausibel argumentieren – kann das Ausmaß der Gewalt einschränken. Gewalteinhegend können sie in mehrfacher Hinsicht wirken: durch die Trennung der Kombattanten, durch ihre Demobilisierung, durch die Wahrnehmung von Polizeifunktionen hinter der Frontlinie und nicht zuletzt indem sie das zwischen den Konfliktparteien herrschende Sicherheitsdilemma bis zu einem gewissen Grade entschärfen. Empirisch lässt sich eine Korrelation zwischen einer zunehmenden Zahl von Friedenstruppen und der Abnahme von Gewalt feststellen (untersucht an Peacekeeping-Missionen in Afrika seit Ende des Kalten Krieges). Auch wenn der Frieden nicht erzwungen werden kann, lassen sich doch Leben

¹⁶⁴ Siehe Jacob D. Kathman/Reed M. Wood, »Managing Threat, Cost, and Incentive to Kill: The Short- and Long-Term Effects of Intervention in Mass Killings«, in: *Journal of Conflict Resolution*, 55 (2011) 5, S. 735–760 (754).

¹⁶⁵ Siehe Reed M. Wood/Jacob D. Kathman/Stephen E. Gent, »Armed Intervention and Civilian Victimization in Intrastate Conflicts«, in: *Journal of Peace Research*, 49 (2012) 5, S. 647–660.

¹⁶⁶ Zur definitorischen und sonstigen Problematik siehe Thierry Tardy, »A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations«, in: *International Peacekeeping*, 18 (April 2011) 2, S. 152–167.

¹⁶⁷ Siehe Lisa Hultman, »UN Peace Operations and Protection of Civilians: Cheap Talk or Norm Implementation?«, in: *Journal of Peace Research*, 50 (2013) 1, S. 59–73.

¹⁶⁸ Zur Unterscheidung siehe etwa Michael Tiernay, »Which Comes First? Unpacking the Relationship between Peace Agreements and Peacekeeping Missions«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 32 (2015) 3, S. 135–152 (hier nach der zuerst online publizierten Version vom 3.4.2014, S. 1–18 [3]).

retten.¹⁶⁹ Peacekeeping-Missionen – so eine andere quantitative Studie – reduzieren das Risiko massenhafter Tötungen von Zivilisten, wie sie vor allem im Kontext von Bürgerkriegen zu beobachten sind. Dies gilt tendenziell ungeachtet einiger Fälle wie Ruanda und Bosnien-Herzegowina, in denen die Präsenz von Peacekeepern keinen präventiven Effekt hatte.¹⁷⁰ Peacekeeping ist als Mittel geeignet, Genozide und andere Massaker zu verhindern, wenn sich mit seiner Hilfe die Gefahr abwenden lässt, dass ein bewaffneter Konflikt in einen Bürgerkrieg und in massenhafte Gewalt übergeht.¹⁷¹

Nun ist Peacekeeping nicht gleich Peacekeeping. Einsätze sind unterschiedlich mandatiert und personell ausgestattet, was in manchen Untersuchungen nicht reflektiert wird. Dies ist anders in einer jüngeren quantitativen Studie, die die Auswirkung von Peacekeeping auf den Schutz von Zivilisten in Bürgerkriegssituationen (Zeitraum 1989–2006) untersucht und zu folgendem Ergebnis kommt: Die Anwesenheit von Peacekeeping-Kräften kann das Ausmaß der Gewalt gegen Zivilisten verringern. Voraussetzung ist jedoch, dass sie angemessen ausgestattet und in ausreichender Stärke entsandt werden. Werden Friedenstruppen, die kein Mandat zum Schutz der Zivilbevölkerung haben, in akute Konflikte entsandt, muss unter Umständen damit gerechnet werden, dass Rebellenorganisationen die Gewalt gegen Zivilisten intensivieren. Insofern kann eine gut gemeinte Intervention unerwünschte Nebenwirkungen haben. Diese könnten darauf beruhen, dass Rebellen vor einem Waffenstillstand noch territoriale Gewinne erzielen wollen, und dies durch den Einsatz von Gewalt gegen die Zivilbevölkerung.¹⁷²

169 Siehe Lisa Hultman/Jacob Kathman/Megan Shannon, »Beyond Keeping Peace: United Nations Effectiveness in the Midst of Fighting«, in: *American Political Science Review*, 108 (November 2014) 4, S. 737–753.

170 Siehe Erik Melander, »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.

171 Siehe Peter Wallensteen/Erik Melander/Frida Möller, »The International Community Response«, in: Zartman/Anstey/Meerts, *The Slippery Slope to Genocide* [wie Fn. 107], S. 280–305 (283–286).

172 Siehe Lisa Hultman, »Keeping Peace or Spurring Violence? Unintended Effects of Peace Operations on Violence against Civilians«, in: *Civil Wars*, 12 (März–Juni 2010) 1–2, S. 29–46. – Dass die Aufstockung der Kontingente militärischer und polizeilicher Peacekeeper die Zahl der zu erwartenden zivilen Opfer enorm reduziert, ist das Ergebnis einer Untersuchung innerstaatlicher bewaffneter Konflikte im subsaharischen Afrika im Zeitraum 1991 bis 2008. Fälle, bei denen Peacekeeping-Kräfte im Einsatz

Nachkriegs-Konfliktprävention

Die meisten Bürgerkriege, die zwischen 1940 und 2000 stattfanden, endeten mit dem militärischen Sieg einer Seite: In 79 von 129 Kriegen war das einer Statistik zufolge der Fall; nur 22 der Kriege wurden auf dem Verhandlungsweg und 12 mit einem Waffenstillstand/Patt beendet, ohne dass dabei die Macht geteilt worden wäre. Doch nach Ende des Ost-West-Konflikts änderte sich das Bild; vertragliche Friedensvereinbarungen wurden so häufig wie Siege einer Seite: Von den 37 Bürgerkriegen, die in den 1990er Jahren beigelegt wurden, endeten 15 mit einem militärischen Sieg, 15 mit einer Verhandlungslösung (und 7 mit einem Waffenstillstand/Patt).¹⁷³ Friedensvereinbarungen nach Bürgerkriegen sind jedoch prekär; keine Seite kann sicher sein, dass die andere unter günstigeren Umständen nicht doch wieder zu den Waffen greift. Doch wie kann diese Sorge beschwichtigt werden? Auf zwei Wegen: zum einen lässt sich die Furcht verringern, indem dritte Staaten Garantien bieten und Arrangements zur Machtteilung getroffen werden, zum anderen lassen sich die Kosten eines möglichen erneuten Griffs zu den Waffen dadurch erhöhen, dass Friedenstruppen stationiert werden.¹⁷⁴ Die Minderung

waren, wurden mit ähnlich gelagerten Fällen verglichen, in denen es nicht zum Peacekeeping kam (matching technique). Diese Studie ist auf Widerspruch gestoßen: Bei einem genaueren Blick auf die Fälle und die zeitliche Abfolge werde deutlich, dass die Friedenstruppen in den meisten Fällen erst angekommen seien, nachdem das Gewaltniveau bereits gesenkt worden sei. Die Autoren wiederum haben sich mit der Kritik und den ihr zugrundeliegenden methodischen Problemen auseinandergesetzt. Siehe Lisa Hultman/Jacob Kathman/Megan Shannon, »United Nations Peacekeeping and Civilian Protection in Civil War«, in: *American Journal of Political Science*, 57 (Oktober 2013) 4, S. 875–891; Matthew Adam Kocher, *The Effect of Peacekeeping Operations on Violence against Civilians in Africa: A Critical Re-analysis*, unveröffentlichtes Papier, 11.11.2014; Lisa Hultman/Jacob Kathman/Megan Shannon, *Peacekeeping and Civilian Protection in Civil Conflicts: A Response to Kocher's Re-analysis*, o.O., o.J.

173 Diese Zahlen finden sich bei Monica Duffy Toft, *Securing the Peace: The Durable Settlement of Civil Wars*, Princeton: Princeton University Press, 2009, S. 5ff. – Ob Siege zu einem dauerhafteren Frieden führen als Verhandlungslösungen, ist strittig. Doch diese Kontroverse muss hier nicht näher untersucht werden. Dazu Monica Duffy Toft, »Ending Civil Wars: A Case for Rebel Victory?«, in: *International Security*, 34 (Frühjahr 2010) 4, S. 7–36; Laurie Nathan/Monica Duffy Toft, »Civil War Settlements and the Prospects for Peace« (Correspondence), in: *International Security*, 36 (Sommer 2011) 1, S. 202–210.

174 Zur Unterscheidung von Ansätzen, die Furcht reduzieren bzw. Kosten erhöhen, siehe Michaela Mattes/Burcu Savun, »Fostering Peace after Civil War: Commitment Problems and

wechselseitiger Furcht durch Machtteilung und die Anhebung der Kosten erneuter Gewalt durch die Präsenz von Friedenstruppen sind die beiden Ansätze der »Nachkriegs-Konfliktprävention«,¹⁷⁵ die im Folgenden näher beleuchtet werden sollen.¹⁷⁶

Nicht eingehender diskutiert wird die Forschung zu der Frage, ob die territoriale Teilung eines Staates – sei es faktisch, sei es de jure – als Arrangement geeignet ist, das Wiederaufbrechen ethnischer Gewaltkonflikte dauerhaft zu unterbinden. Strittig ist, ob es einen signifikanten Zusammenhang zwischen Teilung und Nachkriegsstabilität gibt. Doch selbst Skeptiker räumen ein, unter bestimmten idealen Umständen könne die Teilung eines Landes friedenserhaltend wirken. Aber die humanitären Folgen der damit einhergehenden »Bevölkerungstranfers« sind aller Erfahrung nach so gravierend, dass Teilung keine attraktive primäre Option einer Politik ist, die Konflikte verhindern will.¹⁷⁷

Friedensmissionen. Strittig in der Forschung ist zwar, ob die Zusage der VN, Friedenstruppen zu entsenden, die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sich Konfliktparteien in einem Bürgerkrieg auf eine Friedensvereinbarung einigen.¹⁷⁸ Weitestgehend unstrittig dagegen

Agreement Design«, in: *International Studies Quarterly*, 53 (2009) 3, S. 737–759.

175 Der Begriff findet sich bei Kristine Höglund/Camilla Orjuela, »Winning the Peace: Conflict Prevention after a Victor's Peace in Sri Lanka«, in: *Contemporary Social Science*, 6 (Februar 2011) 1, S. 19–37 (20).

176 Einige Themen, die im Folgenden diskutiert werden, ließen sich auch im Kontext des Konzepts des Friedensaufbaus analysieren, das jedoch in seinen Zielen ambitionierter ist als Konfliktprävention. Auf die Probleme des Konzepts des »liberal peacebuilding«, wie es sich seit den 1990er Jahren entwickelt hat, wird hier daher nicht eingegangen. Siehe etwa Toby Dodge, »Intervention and Dreams of Exogenous Statebuilding: The Application of Liberal Peacebuilding in Afghanistan and Iraq«, in: *Review of International Studies*, 39 (2014) 5, S. 1189–1212 (hier nach der zuerst am 8.10.2013 online publizierten Version, S. 1–24); Edward Newman/Roland Paris/Oliver P. Richmond (Hg.), *New Perspectives on Liberal Peacebuilding*, Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press, 2009; kritisch Oliver P. Richmond, *A Post-Liberal Peace*, London/New York: Routledge, 2011, mit Hinweisen auf häufiges Scheitern, angefangen bei Somalia, den halben Erfolgen in Kambodscha und Mittelamerika, den begrenzten im Kosovo und Bosnien-Herzegowina etc.

177 Zur Debatte siehe Carter Johnson, »Partitioning to Peace: Sovereignty, Demography, and Ethnic Civil Wars«, in: *International Security*, 32 (Frühjahr 2008) 4, S. 140–170; Nicholas Sambanis/Jonah Schulhofer-Wohl, »What's in a Line? Is Partition a Solution to Civil War?«, in: *International Security*, 34 (Herbst 2009) 2, S. 82–118.

178 Hier gibt es zwei Antworten in der Forschung. Die eine lautet: Schließen die Konfliktparteien ein Abkommen, ist die Bereitschaft der VN größer, Friedenstruppen zu entsenden.

ist: Die Anwesenheit von Friedenstruppen nach einem Waffenstillstand korreliert mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit, dass ein Bürgerkrieg erneut ausbricht.¹⁷⁹ Und es sind keineswegs die »leichten« Fälle, denen sich Friedenstruppen gegenübersehen, Konflikte also, in denen die gegnerischen Parteien ohnehin sehr stark an der Vermeidung neuerlicher Gewalt interessiert sind. So kommt die bislang umfassendste Studie, die eine quantitative Analyse mit vergleichenden Fallstudien verbindet, zu folgenden Ergebnissen:¹⁸⁰ Erstens werden Friedenstruppen tendenziell eher zu schwierigen Schauplätzen geschickt, an denen die Gefahr eines erneuten Bürgerkrieges hoch ist, weil es keinen eindeutigen Sieger gab und das Misstrauen zwischen den Kriegsparteien groß ist. Zweitens: Die Anwesenheit von Friedenstruppen mindert das Risiko eines erneuten Kriegsausbruchs (gemessen im Zeitraum von fünf Jahren) in beträchtlichem Maße, jedenfalls solange sie anwesend sind. Nicht nur robuste Missionen, sondern auch konsensgestützte sind erfolgreich. Das heißt nicht, dass es ohne Bedeutung ist, wie in einer konkreten Konfliktsituation das Mandat aussieht und ob die Bereitschaft besteht, gegen Friedensstörer militärisch vorzugehen. Statistisch gesehen am wirkungsvollsten sind dieser Untersuchung zufolge multidimensionale Friedensmissionen, die militärische und zivile Elemente verbinden.

Friedensoperationen können einen wirkungsvollen Beitrag leisten, wenn es zu verhindern gilt, dass ein

Die andere Antwort lautet: Die Bereitschaft zur Entsendung von Peacekeepern lässt die Wahrscheinlichkeit steigen, dass die Bürgerkriegsparteien zu einem Friedensschluss kommen. In der Praxis fällt die Entscheidung der VN über die Entsendung von Friedenskräften meist zeitlich mit der Einigung auf eine Friedensvereinbarung zusammen: Oftmals ist in der Vereinbarung zwischen den Konfliktparteien die VN-Friedensmission integraler Bestandteil, wie dies etwa in Kambodscha, Guatemala und Sudan der Fall war. Methodisch ist es daher schwierig, die kausale Beziehung zwischen in Aussicht gestellten Friedenstruppen und der Bereitschaft zu einem Friedensabkommen zu bestimmen. Siehe Tiernay, »Which Comes First?« [wie Fn. 168].

179 Siehe als Literaturüberblick Virginia Page Fortna/Lise Morjé Howard, »Pitfalls and Prospects in the Peacekeeping Literature«, in: *Annual Review of Political Science*, 11 (2008), S. 283–301 (289f). Eine neuere Studie kommt zu dem Ergebnis, Peacekeeping mindere das Risiko, dass ein Bürgerkrieg nach einer Verhandlungslösung erneut ausbricht: siehe T. David Mason/Mehmet Gurses/Patrick T. Brandt/Jason Michael Quinn, »When Civil Wars Recur: Conditions for Durable Peace after Civil Wars«, in: *International Studies Perspectives*, 12 (2011) 2, S. 171–189.

180 Siehe Virginia Page Fortna, *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War*, Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2008.

Konflikt erneut militärisch ausgetragen wird. Aber wie funktioniert das? Über die Kausalmechanismen kann nur spekuliert werden, vier Mechanismen lassen sich immerhin plausibel machen.¹⁸¹ Der erste: Peacekeeping erhöht die Kosten erneuter Gewalt für die Kontrahenten ebenso wie den Nutzen, den sie aus der Bewahrung des Friedens ziehen. Die Anwesenheit von Friedenstruppen macht Überraschungsangriffe schwieriger, zudem muss unter Umständen mit einem verstärkten internationalen Engagement gerechnet werden, konkret mit einer Mission, die friedensdurchsetzenden Charakter hat. Gleichzeitig ziehen die Konfliktparteien Nutzen, wenn sie den Frieden wahren, denn solche internationalen Friedensmissionen sind meist auch mit der Bereitstellung von Hilfgeldern verbunden, die für die Demobilisierung und Eingliederung der Kämpfer und den Wiederaufbau investiert werden. Zweitens: Friedensmissionen verringern das Sicherheitsdilemma, in dem sich die Konfliktparteien befinden, und das mit diesem Dilemma einhergehende Misstrauen. Drittens: Die Anwesenheit von Friedenstruppen trägt dazu bei, dass vereinzelte Zwischenfälle nicht als Anlass zu einer Eskalation der Gewalt genommen werden. Viertens: Friedenstruppen können Konfliktparteien davon abschrecken oder daran hindern, politische Kompromisse aufzukündigen und die gegnerische Partei aus Machtteilungsarrangements auszuschließen.¹⁸²

Die Ausgestaltung und Ausstattung von Friedensmissionen haben Auswirkungen auf die Dauer des Friedens nach einem Bürgerkrieg. So kommen die Autoren einer quantitativen Untersuchung zur Dauer des Friedens nach sämtlichen Bürgerkriegen, die zwischen 1989 und 2010 in Afrika ausgetragen wurden, zu der Schlussfolgerung: Wer die Aussichten auf einen dauerhaften Frieden erhöhen will, der sollte bewaffnete Friedenstruppen in ausreichend großer Zahl entsenden; die Aufstockung der Kontingente an Polizeikräften und Beobachtern hat nach aller Wahrscheinlichkeit nicht diese positive Wirkung.¹⁸³

181 Hierzu und im Folgenden siehe ebd., S. 76–103.

182 Natürlich bleibt die Frage: Ist es wirklich das Peacekeeping, das sich positiv auf die Dauer des Friedens auswirkt, oder waren es andere Faktoren? Was wäre ohne Peacekeeping geschehen? Da die VN ihre Missionen nicht nach dem Zufallsprinzip auf Krisenländer »verteilt«, stellen sich für jede quantitative Analyse methodische Probleme mit Blick auf eine kausale Folgerung. Siehe Michael J. Gilligan/Ernest J. Sergenti, »Do UN Interventions Cause Peace? Using Matching to Improve Causal Inference«, in: *Quarterly Journal of Political Science*, 3 (2008) 2, S. 89–122.

183 Siehe Lisa Hultman/Jacob D. Kathman/Megan Shannon, »United Nations Peacekeeping Dynamics and the Duration of

Dass Peacekeeping dem erneuten Ausbruch eines Bürgerkrieges entgegenwirken kann, ist eine Sache. Doch ein anhaltender, von den Bürgerkriegsparteien gewahrter Waffenstillstand bedeutet keineswegs, dass Zivilisten in der Nachkriegsphase von Gewaltakten verschont bleiben. Zivilisten werden vielfach auch in dieser Phase Opfer gezielter Gewalt. Mit einem Waffenstillstand endet ja nicht der Kampf um die Macht; zumal das Sicherheitsdilemma bleibt. Vielleicht suchen die Konfliktparteien die politische Kontrolle in dem von ihnen beanspruchten Territorium zu sichern; mag auch sein, dass sie politische Aktivisten der rivalisierenden Seite ausschalten oder Wähler mit Blick auf anstehende Wahlen einschüchtern wollen. Möglicherweise kämpfen unterschiedliche Parteien eines Lagers um die Vorherrschaft oder den Zugang zu Pfründen. Können Peacekeeping-Missionen die Gewalt gegen Zivilisten in der prekären Nachkriegsphase eindämmen? Ja, aber nur, wenn die militärischen Kräfte ausreichend bewaffnet und in beträchtlicher Zahl präsent sind, behauptet eine Studie, die den Zusammenhang zwischen VN-Peacekeeping und Zivilopfern zwischen 1992 und 2010 in Afrika untersucht. Bei reinen Beobachtermissionen lässt sich dagegen eine Korrelation zwischen einer größeren Zahl von Beobachtern und höheren Zahlen ziviler Opfer feststellen. Für die Autoren folgt aus diesem Befund: nicht zögernd und zaudernd Beobachter entsenden, sondern gut bewaffnete Truppen. Offenbar – so lässt sich spekulieren – ist die Entsendung rein militärischer Beobachter eher kontraproduktiv, wenn nach einem Bürgerkrieg die Zahl der Opfer unter der Zivilbevölkerung möglichst gering gehalten werden soll: sei es, weil Beobachtermissionen von den Konfliktparteien als Indiz dafür angesehen werden können, dass die VN vor einem robusten Peacekeeping zurückscheuen; sei es, weil bestimmte Gruppen, die mit dem ausgehandelten Status quo unzufrieden sind, destabilisierend agieren, um so vielleicht die VN davon abzuhalten, Truppen in eine nicht ungefährliche Umgebung zu entsenden.¹⁸⁴

Es sprechen also einige Befunde dafür, dass Friedensmissionen ein geeignetes Mittel zur Gewaltprävention sein können. Ein Allheilmittel sind sie jedoch nicht. Sehr strittig ist, ob VN-Friedensmissionen mit Fortschritten bei der demokratischen Ent-

Post-civil Conflict Peace«, in: *Conflict Management and Peace Science*, online veröffentlicht am 25.3.2015, S. 1–19.

184 Siehe Jacob D. Kathman/Reed M. Wood, »Stopping the Killing during the »Peace«: Peacekeeping and the Severity of Post-conflict Civilian Victimization«, in: *Foreign Policy Analysis*, online veröffentlicht am 16.4.2014, S. 1–21.

wicklung korrelieren und sich im Zuge dieser Fortschritte ein dauerhafter Friede einstellt.¹⁸⁵ Strittig ist auch, inwieweit Friedensmissionen kurzfristig ein Schweigen der Waffen begünstigen und dabei zugleich die Anreize für eine dauerhafte politische Lösung untergraben, gerade weil der Konflikt in seiner Intensität eingedämmt bleibt. Dieses sogenannte »peacekeeping-peacemaking dilemma« ist nicht von der Hand zu weisen. Dieser Effekt scheint aber in innerstaatlichen Konflikten geringer ausgeprägt zu sein als in zwischenstaatlichen (zu nennen wären die VN-Friedensmissionen in Zypern und auf dem Golan).¹⁸⁶

185 So die Folgerung von Madhav Joshi, »United Nations Peacekeeping, Democratic Process, and the Durability of Peace after Civil Wars«, in: *International Studies Perspectives*, 14 (2013) 3, S. 362–382. Der Autor räumt jedoch ein, dass die Qualität des Friedens in einigen der als Erfolg verbuchten Fälle (Sierra Leone, Haiti, Mosambik) zweifelhaft ist. Doyle/Sambanis stellen eine beträchtliche Korrelation zwischen multidimensionalen VN-Missionen und dem demokratischen Zustand eines Landes zwei bis fünf Jahre nach Ende eines Bürgerkrieges fest; das gilt aber nicht für traditionelle Peacekeeping-Missionen (siehe Michael W. Doyle/Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2006, S. 110–114). Bueno de Mesquita und Downs sehen keinen positiven Effekt von VN-Friedensmissionen, eher sei das Gegenteil der Fall (Bruce Bueno de Mesquita/George W. Downs, »Intervention and Democracy«, in: *International Organization*, 60 [Sommer 2006] 3, S. 627–649 [643]). Fortna [wie Fn. 180] stellt weder einen positiven noch einen negativen Effekt fest. Diese unterschiedlichen Ergebnisse hängen sicher auch damit zusammen, wie Friedensmissionen operationalisiert wurden und auf welchen Zeitraum sich die Untersuchung erstreckte. Eine neuere Studie untersucht nur Friedensmissionen seit 1989, die laut Mandat ausdrücklich die Demokratisierung eines von Bürgerkrieg geplagten Landes zum Ziel hatten. 31 Friedens(aufbau)missionen wurden in die Untersuchung aufgenommen (der Datensatz umfasst insgesamt 103 Nach-Bürgerkriegs-Länder). Die Fortschritte auf dem Weg zur Demokratie wurden anhand der Bewertung von Freedom House gemessen (und auf ihre Robustheit mit Polity-IV-Daten überprüft). Demokratisierung war demnach am erfolgreichsten in Liberia, Kroatien und Mosambik. Auf diese Weise lässt sich nur feststellen, dass es eine positive Beziehung zwischen VN-Friedensmissionen und Demokratisierung gibt. Damit ist jedoch nichts über die Kausalität ausgesagt. Und schließlich gibt es auch Fälle, in denen die Demokratieförderung negative Wirkungen hatte und Wahlen zum erneuten Ausbruch von Gewalt führten, wie im Kongo und in Angola. Siehe Janina Isabel Steinert/Sonja Grimm, »Too Good to Be True? United Nations Peacebuilding and the Democratization of War-torn States«, in: *Conflict Management and Peace Science*, online publiziert am 19.12.2014, S. 1–23.

186 Zwei theoretische Argumente lassen sich für die Existenz eines solchen Dilemmas anführen. Zum einen kann man Krieg als ein Verfahren verstehen, in dem die Konfliktparteien die Fähigkeiten und die Entschlossenheit der jeweils anderen Seite ausloten. Peacekeeping unterbricht gewissermaßen diesen

Zu frühe Einwirkungsversuche – damit muss gerechnet werden – können die Chancen einer dauerhaften politischen Regelung im Sinne eines Machtteilungsarrangements eher verringern als erhöhen.

Machtteilung. Die Zusicherung, Friedenstruppen zu entsenden, kann die Bereitschaft von Bürgerkriegsparteien erhöhen, Vereinbarungen über die Teilung von Macht einzugehen.¹⁸⁷ Solche Arrangements werden vielfach getroffen, um den Frieden nach einem Bürgerkrieg zu sichern, etwa in Bosnien, Burundi, Kambodscha, Libanon, Nepal und Sierra Leone. In der Forschung ist der Nutzen von Machtteilung für die Entwicklung von Demokratie und die Wahrung des Friedens jedoch strittig.¹⁸⁸ Das hängt sicher auch damit zusammen, dass es kein einheitliches Verständnis dieses Konzepts gibt. Machtteilung kann als kurzfristiges Arrangement verstanden werden, wie es in

Mechanismus der Informationsgewinnung, insbesondere wenn es zu einem Waffenstillstand kommt, ohne dass klar geworden ist, welche Partei auf dem Weg zum Sieg ist. Zum anderen kann Peacekeeping die Reifung eines Konflikts verhindern, das Entstehen eines wechselseitig kostspieligen Patts, das – diese Annahme ist nicht unstrittig – Voraussetzung ist für ein Friedensabkommen. Greig und Diehl kommen in einer empirischen Untersuchung zu dem Ergebnis: »In general, peacekeeping actually reduces the occurrence of diplomatic efforts at settling conflicts.« Aus ihrer Sicht ist Peacekeeping eher eine kurzfristige Lösung und ein Hindernis für einen dauerhaften Frieden – wobei sie jedoch einräumen, dass dies eher für zwischenstaatliche Konflikte gelte. J. Michael Greig/Paul F. Diehl, »Peacekeeping: A Barrier to Durable Peace?«, in: *Yale Journal of International Affairs*, 7 (März 2012) 1, S. 46–53; die Ergebnisse dieser Untersuchung sind ausführlich dargelegt in: J. Michael Greig/Paul F. Diehl, »The Peacekeeping-Peacemaking Dilemma«, in: *International Studies Quarterly*, 49 (2005) 4, S. 621–645.

187 Siehe Caroline A. Hartzell/Matthew Hoddie, *Crafting Peace: Power-Sharing Institutions and the Negotiated Settlement of Civil Wars*, University Park, PA: The Pennsylvania State University Press, 2007, S. 62f.

188 Zum Thema siehe den Überblicksartikel von Helga Malmin Binningsbø, »Power Sharing, Peace and Democracy: Any Obvious Relationships?«, in: *International Area Studies Review*, 16 (2013) 1, S. 89–112. Im Folgenden wird nicht der Anspruch erhoben, der Frage der Machtteilung in allen Facetten gerecht zu werden; es wird lediglich der Ertrag der Forschung mit Blick auf die konfliktpräventive Wirkung von Machtteilungsarrangements skizziert. Zur Bedeutung von (komplexer) Machtteilung in ethnisch heterogenen Staaten siehe Stefan Wolff, »Complex Power-sharing and the Centrality of Territorial Self-governance in Contemporary Conflict Settlements«, in: *Ethnopolitics*, 8 (März 2009) 1, S. 27–45; zur Bedeutung institutioneller Designs und zu ihrem Einfluss auf kollektive Lernprozesse von Eliten siehe Ulrich Schneckener, »Making Power-Sharing Work: Lessons from Successes and Failures in Ethnic Conflict Regulation«, in: *Journal of Peace Research*, 39 (2002) 2, S. 203–228.

vielen Friedensabkommen vereinbart wird. Es kann aber auch im Sinne einer institutionellen Teilung von Macht verstanden werden.¹⁸⁹ Kernelement der Machtteilung ist die Verteilung von Autorität, sei es im Sinne von Mechanismen, die Macht streuen, oder von solchen, die eine gemeinsame Machtausübung ermöglichen.¹⁹⁰ Die Teilung kann sich auf vier unterschiedliche Dimensionen von Macht erstrecken: auf die politische, die territoriale, die militärische und die wirtschaftliche. Die Vorstellung einer Teilung politischer Macht verbindet sich sehr stark mit dem, was der Politikwissenschaftler Arend Lijphart als konsoziative Demokratie bezeichnet hat: eine Form der Demokratie, in der große Koalitionen, eine wechselseitige Vetomacht, ein proportionales Wahlsystem und Teilautonomien die Kooperation der Eliten und die Kompromissuche geradezu erzwingen. Territoriale Machtteilung beruht auf einer gewissen Autonomie bestimmter Regionen, militärische Machtteilung auf der Integration von Rebellen in die nationale Armee. Bei der Teilung wirtschaftlicher Macht geht es um die Abmilderung oder Lösung von Konflikten, die aus der unterschiedlichen Ausstattung bestimmter Regionen mit natürlichen Ressourcen herrühren.

Von den 111 Bürgerkriegen in den Jahren 1944 bis 1999 endeten 61 mit politischen Machtteilungsarrangements. In 27 dieser 61 Fälle brach der Bürgerkrieg innerhalb von 24 Monaten wieder aus, in 34 Fällen nicht.¹⁹¹ Angesichts dieser gemischten Bilanz ist es nicht verwunderlich, dass es in der Forschung sehr kritische Stimmen zu Nutzen und Kosten von Machtteilungsarrangements gibt. Machtteilung als Instrument zur Befriedung von Bürgerkriegen sei eine kurzfristige Lösung, so eine Kritik, die sich wegen der »institutionellen Pathologien« negativ auf das Erreichen des längerfristigen Ziels der Demokratisierung

189 Zu einer Unterscheidung zwischen (De-jure-) Machtteilungsinstitutionen und (De-facto-) Machtteilungsarrangements siehe Paulina Pospieszna/Gerald Schneider, »The Illusion of ›Peace through Power-Sharing: Constitutional Choice in the Shadow of Civil War«, in: *Civil Wars*, 15 (Dezember 2013) Supplement 1, S. 44–70.

190 Gelegentlich wird in der Literatur zwischen »power-sharing« und »power-dividing« unterschieden; doch vorherrschend ist das breite Verständnis von »power-sharing«. Zur Begrifflichkeit siehe Caroline A. Hartzell/Matthew Hoddie, »The Art of the Possible: Power Sharing and Post-Civil War Democracy«, in: *World Politics*, 67 (Januar 2015) 1, S. 37–71 (40f).

191 Siehe Bumba Mukherjee, »Why Political Power-Sharing Agreements Lead to Enduring Peaceful Resolution of Some Civil Wars, But Not Others?«, in: *International Studies Quarterly*, 50 (2006) 2, S. 479–504.

auswirke. Als Beispiel dafür, wie ein starres System ethnischer Machtteilung die Entwicklung einer funktionierenden Demokratie hemmt, gilt Bosnien-Herzegowina.¹⁹² Aus dieser kritischen Sicht mag Machtteilung auf Ebene der Regierung kurzfristig die Chancen auf ein Ende der Gewalt erhöhen, längerfristig birgt sie aber die Gefahr von Instabilität, Ineffektivität der Regierung und Gruppenkonflikten.¹⁹³ Unter dem Aspekt der Durchsetzung demokratischer Regierungsformen sind Machtteilungsarrangements sicher problematisch. Doch hat Machtteilung zumindest in manchen Fällen den Übergang zu einer »minimalen« Demokratie begünstigt, zu einer Form von Demokratie, in der Wahlen kompetitiv sind. Wie schwer es für Bürgerkriegsländer ist, selbst diese beschränkte Form von Demokratie zu etablieren, zeigt sich daran, dass nach einer Berechnung nur 35 von 63 Staaten, die zwischen 1945 und 2006 einen Bürgerkrieg durchlebten, dieses Ziel im ersten Jahrzehnt nach Kriegsende erreicht hatten.¹⁹⁴

Gerade mit Blick auf die Entwicklungen in Afrika seit den 1990er Jahren wurde auch kritisch argumentiert, Machtteilung schaffe eine geradezu perverse Anreizstruktur, weil sie eine Aufstandsbewegung legitimiere und ihre Aufnahme in die Regierung bewirke. Im Einzelfall mag Machtteilung zur Befriedung eines Landes beitragen. Indem aber Machtteilungsarrangements als bevorzugtes Instrument der Friedensschaffung fast routinemäßig externe Unterstützung fänden, werde das Ziel der Konfliktprävention geradezu konterkariert, weil potentielle Aufständische ermutigt würden, zu Gewalt zu greifen.¹⁹⁵ In einzelnen Fällen trifft dies möglicherweise zu. Doch Nachteile und Risiken von Machtteilungsarrangements müssen gegen ihre friedenssichernde und gewaltverhindernde Wir-

192 Insofern erscheint der Hinweis plausibel, dass institutionelle Lösungen nicht zu rigide sein und sich eher ein Beispiel an Südafrika nach Ende der Apartheid (Machtteilungsvereinbarungen waren auf fünf Jahre befristet) nehmen sollten. Siehe zur Problematik Jai Kwan Jung, »Power-Sharing and Democracy Promotion in Post-Civil War Peace-Building«, in: *Democratization*, 19 (Juni 2012) 3, S. 486–506 (Zitat S. 487).

193 So Donald Rothchild, »Reassuring Weaker Parties after Civil Wars: The Benefits and Costs of Executive Power-sharing Systems in Africa«, in: *Ethnopolitics*, 4 (2005) 3, S. 247–267; Philip G. Roeder/Donald Rothchild, »Conclusion: Nation-State Stewardship and the Alternatives to Power Sharing«, in: dies. (Hg.), *Sustainable Peace: Power and Democracy after Civil Wars*, Ithaca/London: Cornell University Press, 2005, S. 319–346.

194 Siehe Hartzell/Hoddie, »The Art of the Possible« [wie Fn. 190].

195 So das Argument von Denis M. Tull/Andreas Mehler, »The Hidden Costs of Power-Sharing: Reproducing Insurgent Violence in Africa«, in: *African Affairs*, 104 (2005) 416, S. 375–398.

kung abgewogen werden.¹⁹⁶ Die Ergebnisse der neueren Forschung legen nahe, dass zumindest die eine oder andere Form der Machtteilung friedensfördernd wirken kann.¹⁹⁷

Doch welche und unter welchen Bedingungen? Voraussetzung scheint zu sein, dass Machtteilungsarrangements den tatsächlichen militärischen Machtverhältnissen entsprechen, zumindest nicht in Widerspruch zu diesen Verhältnissen von außen auferlegt werden. So zumindest lässt sich der empirische Befund einiger Studien interpretieren. So kommt eine Untersuchung der Frage, wann Bürgerkriegsakteure überhaupt bereit sind, sich auf Machtteilungsarrangements einzulassen, zu folgendem Ergebnis: Eine Machtteilung wird umso wahrscheinlicher, je mehr die militärische Macht der Rebellen im Vergleich zu jener der Regierung wächst.¹⁹⁸ Laut einer anderen Studie führen länger dauernde Bürgerkriege eher zur Machtteilung, was die Aussicht auf einen dauerhafteren Frieden eröffnet. Zuerst müsse ein Zustand des wechselseitigen kostspieligen Patts erreicht sein, in dem die Konfliktparteien erkennen, dass sie militärisch nicht gewinnen können. Institutionelle Designs, die nicht den perzipierten Machtverhältnissen entsprechen, mögen sich in einzelnen Fällen von außen oktroyieren lassen, dürften aber nicht von Dauer sein.¹⁹⁹ Eine andere

196 Siehe Hartzell/Hoddie, *Crafting Peace* [wie Fn. 187], S. 150–154.

197 Als zusammenfassenden Überblick siehe Binningsbø, »Power Sharing, Peace and Democracy« [wie Fn. 188]. Untersuchungen darüber, ob Machtteilung dem Frieden nach einem Bürgerkrieg dient, erfassen entweder jene Länder, wo Machtteilungsarrangements Teil eines Friedensabkommens sind, oder alle Länder, in denen im Untersuchungszeitraum Bürgerkriege stattfanden. Zudem beziehen nur wenige Studien die Frage ein, ob Machtteilungsvereinbarungen, die in Friedensabkommen enthalten sind, auch tatsächlich umgesetzt worden sind. Vor diesem Hintergrund die empirische Forschung voranzubringen ist die Hoffnung, die sich mit der Erstellung des Power-Sharing Event Dataset (PSED) verbindet. Darin werden alle Friedensvereinbarungen erfasst, die eine Regierung im Zeitraum 1989–2006 mit einer oder mehreren Rebellengruppen geschlossen hat. Differenziert wird zwischen unterschiedlichen Formen der Machtteilung sowie zwischen dem Versprechen der Machtteilung und dessen Einlösung. Siehe Martin Ottmann/Johannes Vüllers, »The Power-Sharing Event Dataset (PSED): A New Dataset on the Promises and Practices of Power-sharing in Post-conflict Countries«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 32 (Juli 2015) 3, S. 327–350.

198 Siehe Stephen E. Gent, »Relative Rebel Strength and Power Sharing in Intrastate Conflicts«, in: *International Interactions*, 37 (2011) 2, S. 215–228.

199 Das humanitäre Motiv, die Zahl der Opfer eines Krieges so gering wie möglich zu halten, mag für frühe Einwirkungs-

Studie argumentiert, dass ein Machtungleichgewicht Voraussetzung für eine friedensfördernde Wirkung politischer Machtteilungsarrangements sei: In einer militärisch nicht geklärten Situation können beide Seiten annehmen, den Konflikt am Ende doch noch zu ihren Gunsten entscheiden zu können. Politische Machtteilungsarrangements fördern einen dauerhaften Frieden, wenn Regierungen sie anbieten – und zwar nachdem die Aufständischen militärisch besiegt wurden oder die Regierung eine militärische Niederlage erlitten hat. In den Fällen, in denen es nach einem militärischen Patt zu einer politischen Machtteilung kommt, ist diesem Erklärungsmodell zufolge eher mit der gegenteiligen Wirkung zu rechnen.²⁰⁰

Strittig ist jedoch, ob die Teilung der politischen Macht überhaupt der geeignete Ansatz ist, einen erneuten Gewaltausbruch zu verhindern. Eine Studie kommt, gestützt auf Fälle zwischen 1945 bis 1999, zu dem Ergebnis, die Aussichten auf einen dauerhaften Frieden verbesserten sich, wenn Machtteilungs- und Trennungsarrangements vereinbart werden, die alle vier Dimensionen der Macht erfassen.²⁰¹ Andere Untersuchungen gelangen zu einer skeptischen Beurteilung der Teilung politischer Macht. Darunter ist eine Studie, die der Frage nachgeht, wie sich die Umsetzung unterschiedlicher Formen der Machtteilung auf die Aussichten eines dauerhaften Friedens auswirkt, und die zu diesem Zweck 83 Friedensvereinbarungen analysiert, die im Zeitraum 1989–2004 zwischen Regierungen und Rebellengruppen geschlossen wurden. Die Ausgangshypothese lautet: Die Umsetzung kostspieliger Formen der Machtteilung wirkt sich eher positiv auf die Chancen für einen dauerhaften Frieden aus als die Umsetzung weniger kostspieliger Formen. Abrüstung und Integration der Kämpfer in eine Armee, aber auch territoriale Zugeständnisse sind, weil riskant und unter Umständen mit hohen Kosten verbunden, glaubwürdige Signale, mit denen sich Vertrauen aufbauen lässt. Politische Kompromisse lassen sich schnell wieder aufkündigen. Die Empirie scheint dies zu bestätigen. Vereinbarungen über die Teilung politischer Macht allein haben keine signifikante Wirkung auf die Dauer des Friedens. Das liegt nicht etwa daran, dass diese Vereinbarungen nicht umgesetzt wurden; die meisten wurden implementiert. Im Gegensatz

versuche sprechen, doch gibt es Möglichkeiten anderer Art, etwa Schutzzonen für Flüchtlinge, um dies zu erreichen. Siehe Hartzell/Hoddie, *Crafting Peace* [wie Fn. 187], S. 155ff.

200 Siehe Mukherjee, »Why Political Power-Sharing Agreements Lead to Enduring Peaceful Resolution« [wie Fn. 191].

201 Siehe Hartzell/Hoddie, *Crafting Peace* [wie Fn. 187], S. 141f.

dazu haben militärische Vereinbarungen, die meist ebenfalls ganz oder teilweise realisiert werden, eine positive Auswirkung. Das gilt auch für territoriale Vereinbarungen. Politische Vereinbarungen sind aus dieser Sicht zwar nicht schädlich, sie mögen verhandlungsstrategisch sogar nützlich sein, aber die beiden anderen Formen scheinen das erneute Ausbrechen von Gewalt (gemessen an einem Fünf-Jahres-Zeitraum) wirksamer zu verhindern.²⁰²

In die gleiche Richtung deutet eine weitere Untersuchung zum Verhältnis von Machtteilungsinstitutionen und der Dauerhaftigkeit einer Friedensregelung, die 156 innerstaatliche Friedensvereinbarungen zwischen 1989 und 2008 analysiert (und im Unterschied zu manchen anderen Untersuchungen nicht nur vollständig ausgehandelte politische Regelungen von Bürgerkriegen erfasst). Laut dieser Studie sind Arrangements zur Teilung militärischer und territorialer Macht mit größerer Wahrscheinlichkeit von längerer Dauer als jene zur Teilung der beiden anderen Formen von Macht. Gefolgert wird daraus, Dezentralisierung, Autonomie, ja vielleicht Trennung seien in bürgerkriegsgeplagten Staaten als Weg zu einem längeren Frieden besser geeignet als Integration und Inklusion auf Ebene der zentralen politischen Institutionen.²⁰³ Der empirische Befund einer weiteren Studie lässt ähnliche Schlüsse zu: Begrenzte regionale Autonomie und militärische Integration von Rebellen in die nationale Armee, nicht aber die Teilung politischer Macht verlängern demzufolge die Frist, in der die Friedensvereinbarungen Bestand haben (die bemessen wird am erneuten Ausbruch eines Bürgerkrieges bzw. am Inkrafttreten einer neuen Vereinbarung). Doch das theoretische Argument, mit dem dieser Befund interpretiert wird, ist ein ganz anderes: Die Teilung politischer Macht sei für eine Regierung kostspieliger, weil sie Rebellen Zugang zu Ressourcen eröffne und ihrem Kampf gleichsam nachträglich Legitimität verleihe; und gerade weil sie kostspieliger sei, habe eine Regierung Anreize, entsprechende Vereinbarungen zu widerrufen.²⁰⁴

202 Siehe Anna K. Jarstad/Desirée Nilsson, »From Words to Deeds: The Implementation of Power-Sharing Pacts in Peace Accords«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 25 (2008) 3, S. 206–223.

203 Siehe Philip Martin, »Coming Together: Power-Sharing and the Durability of Negotiated Peace Settlements«, in: *Civil Wars*, 15 (2013) 3, S. 332–358.

204 Siehe Karl Derouen, jr./Jenna Lea/Peter Wallensteen, »The Duration of Civil War Peace Agreements«, in: *Conflict Management and Peace Science*, 26 (2009) 4, S. 367–387.

Die Ergebnisse der Studien, die hier diskutiert werden, können für Möglichkeiten und Grenzen der Option einer Machtteilung sensibilisieren. Doch sie geben keine Antwort auf die Frage, unter welchen Kontextbedingungen und in welchen Konstellationen welche Art von Machtteilung zustande kommen und funktionieren kann.²⁰⁵ Machtteilung und Peace-keeping können eine wichtige Rolle spielen, aber auch in Kombination erfolglos bleiben, wie der Fall Südsudan belegt.²⁰⁶ Geradezu exemplarisch zeigt der Blick auf die Untersuchungen zur Machtteilung die Grenzen dessen auf, was wissenschaftliche Forschung der Politik an einigermaßen gesichertem Wissen anzubieten vermag.

205 Siehe Timothy D. Sisk, »Power-Sharing in Civil War: Puzzles of Peacemaking and Peacebuilding«, *Civil War*, 15 (2013) Supplement 1, S. 7–20.

206 Siehe Nils-Christian Bormann, *The Causes and Consequences of Ethnic Power-Sharing*, Swiss National Science Foundation: National Centre of Competence in Research, August 2014 (Working Paper Nr. 83), S. 21, <www.nccr-democracy.uzh.ch/publications/workingpaper/pdf/wp_83.pdf> (aufgerufen am 2.9.2015).

Folgerungen

Die Vorstellung, organisierte innerstaatliche Gewalt zu verhindern – sei es in Gestalt der Konfliktprävention, sei es in Form der Prävention von Massenverbrechen –, ist politisch überaus attraktiv. Denn damit verbindet sich die Erwartung, relativ kostengünstig menschliches Leid und politische Instabilität vermeiden zu können, wenn möglich allein mit zivilen Instrumenten, ohne Einsatz militärischer Kräfte. Damit die Erwartung, die sich an Prävention richtet, erfüllt werden kann, bedarf es eines großen Maßes an Wissen: an Wissen über Konfliktursachen, über die Bedingungen, unter denen mit dem Ausbruch organisierter Gewalt unterschiedlicher Form zu rechnen ist, und über effektive präventive Maßnahmen. Groß jedoch ist die Kluft zwischen Ambition der Konfliktprävention und ihrer Wissensgrundlage. Der Erfolg von Konfliktprävention hängt eben nicht nur von der politischen Bereitschaft ab, bei Frühwarnungen schnell zu handeln. Selbst wenn sich Gewaltkonflikte einigermaßen verlässlich prognostizieren ließen, was bereits überaus fraglich ist, fehlt es an solidem Wissen, welche Eingriffe in einem konkreten Fall tatsächlich konfliktverhindernd wirken können.²⁰⁷ Interventionen jedweder Natur sind Eingriffe in komplexe soziale und politische Systeme, über die man nur wenig weiß.²⁰⁸

Präventive Konfliktinterventionen sind – um eine Analogie zur Medizin zu bemühen – eine Art Griff in die Grabbelkiste von Therapien, um diese dann auf mögliche Kranke anzuwenden, ohne ihre Wirkung im konkreten Fall genau zu kennen.²⁰⁹ Was folgt politisch

207 Siehe auch Christoph O. Meyer, »Normative, theoretische und praxeologische Defizite der Friedensforschung am Beispiel der Konfliktprävention«, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 19 (2012) 1, S. 185–197 (192ff).

208 Siehe Thorsten Gromes, »Probleme der Komplexität, Koordination, Konsistenz und Beendigung von Interventionen«, in: Thorsten Bonacker et al. (Hg.), *Interventionskultur. Zur Soziologie von Interventionsgesellschaften*, Wiesbaden: VS Verlag, 2010, S. 173–187.

209 »It's like trying to practice medicine with a grab bag of therapies and nothing but observational studies of one small population to guide choices about who needs them when, and what happens when they get them.« (Jay Ulfelder, »Assessing the Risks of Risk Assessment«, *Dart-Throwing Chimp* [Blog], 24.5.2012, <<http://dartthrowingchimp.wordpress.com/2012/05/24/assessing-the-risks-of-risk-assessment/>> [aufgerufen am 23.6.2014].)

aus der unsicheren Basis des Wissens über die Wirksamkeit der Instrumente und Ansätze zur Prävention und ihre unter Umständen ungewollten negativen Nebenwirkungen? Politik muss diese Unsicherheit reflektieren; die vermeintlichen Gewissheiten des politischen Alltags und die vorläufigen, gelegentlich allzu vollmundig angepriesenen Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung kritisch bedenken. Politik muss die Tatsache einkalkulieren, dass Handeln ins Ungewisse hinein geschieht, dass Handeln vielleicht nicht immer die bessere Alternative ist, sondern unter Umständen Schaden anrichten kann, dass graduelles, laufend überprüftes Vorgehen in einer Situation der Ungewissheit angemessen ist.²¹⁰ Und wie in der Medizin gilt es zu vermeiden, dass dem Patienten durch falsches Handeln Schaden zugefügt wird. Insofern beginnt Konfliktprävention im Grunde damit, die eigene Politik und jene internationaler Institutionen auf mögliche konfliktanheizende Wirkungen zu überprüfen. Externe Akteure können ungewollt zum Ausbruch eines Bürgerkrieges beitragen, zumindest konfliktverschärfend wirken. So liefert eine Studie empirische Unterstützung für die Vermutung, dass die Strukturanpassungsprogramme, die der IWF einem Staat mit dem Ziel seiner wirtschaftlichen Liberalisierung auferlegt, konfliktanheizende Wirkung haben. Warum? Vermutlich weil wirtschaftliche Liberalisierung Verlierer und Gewinner hervorbringt. Für die Verlierer in diesem Prozess sinken die Opportunitätskosten einer Beteiligung an einer Rebellion.²¹¹

Schaden im Sinne unbeabsichtigter Nebenwirkungen richten unter Umständen auch gutgemeinte Konfliktinterventionen an, wie dies in Ruanda vor mehr als zwanzig Jahren der Fall war. Erinnerung sei daran:

210 Siehe die Folgerungen, die in einer Bestandsaufnahme der Forschung zu »transitional justice«-Verfahren gezogen wurden: Oskar N. T. Thomas/James Ron/Roland Paris, *The Effects of Transitional Justice Mechanisms: A Summary of Empirical Research Findings and Implications for Analysts and Practitioners*, University of Ottawa: Centre for International Policy Studies (CIPS), April 2008 (CIPS Working Paper, Nr. 1), <http://aix1.uottawa.ca/%7Erparis/CIPS_Transitional_Justice_April2008.pdf> (aufgerufen am 3.9.2015).

211 Siehe Caroline A. Hartzell/Matthew Hoddie/Molly Bauer, »Economic Liberalization via IMF Structural Adjustment: Sowing the Seeds of Civil War?«, in: *International Organization*, 64 (Frühjahr 2010) 2, S. 339–356.

Die internationale Gemeinschaft war im Ruanda-Konflikt präsent, sie war bestrebt, den Bürgerkrieg friedlich beizulegen und das Land zu demokratisieren. Nur hatte der fehlkonzipierte Friedensprozess am Ende Folgen, die so nicht gewollt waren und nicht anders als »tragisch« bezeichnet werden müssen.²¹² So war zum einem der Druck problematisch, der auf das Regime ausgeübt wurde, damit es sich in Richtung Demokratisierung bewegt. Wer über die Forderung nach demokratischer Öffnung ein in seiner Existenz ohnehin bedrohtes Regime schwächt, muss mit einer Konfliktverschärfung rechnen. Wer zudem das Maß an gewaltsamer Ablehnung eines Abkommens durch Gruppen unterschätzt, die in ihrer Macht gefährdet und aus dem Prozess ausgeschlossen sind, und wer dann auch noch auf eine robuste Friedensmission verzichtet, der handelt strategisch kurzsichtig.

Eine Politik der Gewaltprävention, die sich der Grenzen des Wissens bewusst und für die ungeplanten Nebenwirkungen von Interventionen sensibel ist, kann bei aller Ungewissheit der Erfolgsaussichten – dies legt der Blick auf die Erträge der Forschung nahe – zur Verhinderung und Eindämmung von Gewalt beitragen. Nur wird sich eine solche Politik nicht allein auf »zivile« Instrumente verlassen können. Denn wenn es einen erstaunlich unstrittigen Ertrag der Forschung gibt, dann ist es dieser: Auf robustes, angemessen ausgestattetes Peacekeeping kann nicht verzichtet werden, wenn es darum gehen soll, organisierte innerstaatliche Gewalt zu verhindern und in ihrem Ausmaß einzudämmen.

Abkürzungen

CIA	Central Intelligence Agency
COW	Correlates of War (Project)
EU	Europäische Union
EWS	EU Conflict Early Warning System
FPR	Front patriotique rwandais
GCRI	Global Conflict Risk Index
IPI	International Peace Institute (New York)
IWF	Internationaler Währungsfonds
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi/ United Nations Operation in Burundi
PLAAS	Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (Bellville, South Africa)
PRIO	International Peace Research Institute (Oslo)
PSED	Power-Sharing Event Dataset
QCA	Qualitative Comparative Analysis
R2P	Responsibility to Protect
UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UNAMIR	United Nations Assistance Mission for Rwanda
UNMOT	United Nations Mission of Observers in Tajikistan
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force (Macedonia)
USIP	United States Institute of Peace (Washington, D.C.)
VN	Vereinte Nationen

212 Uvin, »Reading the Rwandan Genocide« [wie Fn. 88], S. 93. Zum Folgenden siehe Bruce D. Jones, *Peacemaking in Rwanda: The Dynamics of Failure*, Boulder/London: Lynne Rienner Publishers, 2001, S. 163ff.