

„Sicherheit, Gerechtigkeit, Arbeit“ – und ein langer Atem: Das neue konfliktpolitische Credo der Weltbank

Andreas Wittkowsky

Was wie das Mai-Manifest des Deutschen Gewerkschaftsbundes anmutet, ist das Leitmotiv des Weltentwicklungsberichts 2011¹. Der Bericht ist ein wichtiger Referenzpunkt für das internationale *Peacebuilding*. Er berücksichtigt vor allem die politischen Zwänge der Konfliktbearbeitung, mit denen auch internationale Friedensmissionen regelmäßig konfrontiert sind. Entsprechend kritisch bewertet er die Übertragung anspruchsvoller *Best-Practice*-Konzepte auf Post-Konflikt-Situationen und die Bindung internationaler Hilfe an Konditionen. Viel wichtiger seien Risikobereitschaft, der Einsatz angepasster Konzepte und ein langfristiges Engagement – prioritär in den Bereichen Sicherheit, Gerechtigkeit und Arbeit. Für den bilateralen und europäischen Beitrag zur Konfliktbearbeitung lassen sich Empfehlungen zur Anpassung von Schwerpunkten und Instrumenten sowie zur Stärkung eines abgestimmten, umfassenden Ansatzes ableiten.

Konfliktursachen weltweit

Der Bericht beginnt mit einer Übersicht von Konflikt dynamiken und -ursachen weltweit. Kriege zwischen Staaten sind heute selten. Seit 1990 sind auch nur wenig neue Bürgerkriege entflammt. Dagegen hat die Rate der Gewaltausbrüche in Ländern mit einem Vorgängerkonflikt seit den 1960er Jahren zugenommen. Jeder Bürgerkrieg seit 2003 fand in einem Land statt, das bereits einen Bürgerkrieg erlebt hatte.

Die betroffenen ‚fragilen‘ Staaten leiden zudem unter der gegenseitigen Verstärkung von Gewaltkonflikten und Gewaltkriminalität. Sie fallen dabei immer weiter hinter ‚normale‘ Entwicklungsländer zurück. Keines der Konfliktländer hat auch nur eines der *Millenium Development Goals* erreicht.

Statistisch zeigt der Bericht: Je größer wirtschaftliche und soziale Ungleichheiten, Verweigerung der politischen Teilhabe, Verstöße gegen Menschenrechte, aber auch der Ressourcenreichtum eines Landes, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Konflikte gewaltsam ausgetragen werden. Auch niedrige Einkommen und Arbeitslosigkeit werden als Faktoren gesehen, die Gewaltkonflikte befördern; Umfragen bestätigen diese These, doch die statistische Korrelation ist schwach.

Warum es bei vergleichbaren Voraussetzungen in einigen Ländern zu Gewaltkonflikten kommt, in anderen aber nicht, hängt zum einen davon ab, wie die Betroffenen gesellschaftliche Probleme wahrnehmen und auf sie reagieren, zum anderen, ob die Institutionen eines Landes fähig sind, legitime Lösungen anzubieten. Sind die Institutionen

¹ World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development. Washington DC: The World Bank.

Häufige Rückfälle in Gewaltkonflikte

Dekade	Gewaltausbrüche in Ländern ohne Vorgängerkonflikt (%)	Gewaltausbrüche in Ländern mit Vorgängerkonflikt (%)
1960er	57	43
1970er	43	57
1980er	38	62
1990er	33	67
2000er	10	90

Quelle: World Development Report 2011, S. 3

schwach und die Regierungsführung schlecht, kann dies wesentlich zum Gewaltausbruch beitragen.

Lokale Institutionen im Fokus

Als übergeordnetes Ziel der Konfliktbearbeitung benennt der Bericht die Wiederherstellung gesellschaftlichen Vertrauens und den Aufbau funktionierender, legitimer Institutionen. Politiker vor Ort stehen vor der Herausforderung, „ausreichend“ breite Koalitionen zu schaffen, um politisches Kapital und gesellschaftliche Unterstützung zu sichern. Sie brauchen einige frühzeitige Erfolge, aber ihre Handlungsmöglichkeiten sind gerade direkt nach einem Konflikt beschränkt. Jeder ihrer Schritte kann die fragile Machtbalance gefährden, regelmäßig entstehen Zielkonflikte zwischen dem langfristig Gewünschten und dem politisch Machbaren. Rückschritte sind wahrscheinlich, Kompromisse nötig.

Der Aufbau von Vertrauen und Institutionen verläuft deshalb nicht linear, sondern in der Form einer ‚Schraube‘, die sich zwischen wiederholten Reformimpulsen und Widerständen ‚hindurchwindet‘.

Die langfristige Transformation erfordert also einen langen Atem. Selbst im besten Fall dauert es eine Generation, bis dieser Prozess nachhaltige Ergebnisse bringt. Die 20 erfolgreichsten Post-Konfliktländer brauchten im Durchschnitt 17 Jahre, um das Militär aus der Politik zu verdrängen, 20 Jahre, um ihre Verwaltungen funktionsfähig zu machen und 27 Jahre, um die Korruption einzudämmen. Viele der heutigen fragilen Staaten haben schlechtere Ausgangsbedingungen und werden entsprechend länger brauchen.

Realistische Prioritäten

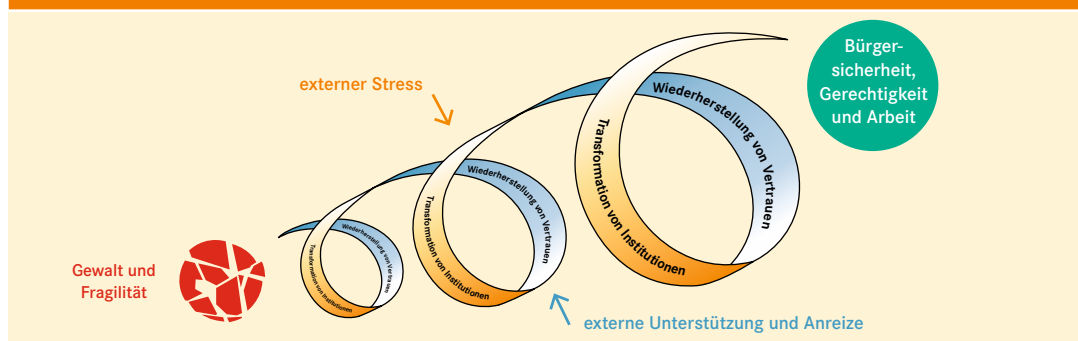
Eine wirksame Konfliktbearbeitung zielt auf konkrete Verbesserungen für breite Bevölkerungsschichten – nicht nur in den Hauptstädten. Prioritär sind jene Sektoren, die angesichts begrenzter lokaler Kapazitäten den Schlüssel zur erfolgreichen Konflikttransformation bilden:

Sicherheit ist Ziel der Konflikttransformation an sich, aber auch Grundlage für eine nachhaltige Entwicklung. Die Weltbank stellt das Kernziel der „Bürgersicherheit“ (*citizen security*) in den Vordergrund, definiert als „Freiheit von physischer Gewalt“ und „Freiheit von Angst vor Gewalt“ aller Bürger eines Landes (dies fasst den Sicherheitsbegriff enger als das Konzept der „Menschlichen Sicherheit“, das mit „Freiheit von Mangel“ auch materielle Ziele umfasst). Eine Sicherheitssektorreform (SSR) ist in der Regel eine zwingende Priorität der frühen Konflikttransformation.

Gerechtigkeit ist der Schlüssel zur Vertrauensbildung. Ohne Gerechtigkeit gelingt der Aufbau legitimer Institutionen kaum. Neben der Konfliktmediation steht vor allem das Rechtswesen im Fokus der Transformation. Eine umfassende Rechtsreform gehört aber aufgrund ihrer Komplexität nicht zu den Prioritäten. Hilfreich ist es dagegen, den allgemeinen Zugang zur Justiz zu vereinfachen – z. B. durch die Verschlinkung von Verwaltungsabläufen, die Stärkung der lokalen Rechtspflege und Schaffung mobiler Gerichte. Zur Qualität der Rechtsprechung kann die Überprüfung von Richtern und Staatsanwälten beitragen. In fragilen Staaten greifen heute aber noch 80 Prozent der Bevölkerung auf traditionelle Mechanismen der Konfliktschlichtung und Rechtsprechung zurück – diese gilt es zu nutzen, ohne den langfristigen Aufbau legitimer staatlicher Systeme zu unterminieren.

Zielkonflikte ergeben sich vor allem, wenn Vertreter von Machtgruppen, die den Konflikt eskaliert haben und dies erneut tun könnten, zur Rechenschaft gezogen werden sollen. Ähnliches gilt für die Korruptionsbekämpfung, denn oft sind Patronage-netze der einzige Kitt, der Institutionen in fragilen Staaten zusammenhält. Dies erfordert eine realistische Einschätzung, inwieweit legitime Gerechtigkeitsziele die Konfliktlage wieder verschärfen.





Quelle: World Development Report 2011, S. 103

Arbeit ist der wichtigste materielle Faktor der Konflikttransformation. Andere Sektoren, wie Bildung, Gesundheit oder Wasserversorgung, sind nach Meinung der Weltbank erst mittelfristig relevant. Wachstum alleine, ohne Berücksichtigung der Beschäftigungs- und Verteilungseffekte, reicht nicht. Vor allem geht es darum, Beschäftigung dort zu fördern, wo sie der Jugend Perspektiven bietet. Obwohl es umstritten ist, welche Maßnahmen diese Zwecke erfüllen, können Beschäftigungsprogramme auf Gemeindeebene vorübergehend sinnvoll sein. Vor allem aber geht es um eine breite Palette indirekter Instrumente, wie z. B. die Förderung von Wertschöpfungsketten, Berufsausbildung, Transportinfrastruktur, Energieversorgung und Direktinvestitionen.

Intelligente Hilfe

Der Bericht hält die Strukturen, Abläufe und Instrumente der internationalen Gemeinschaft für zu wenig geeignet, schnell und flexibel auf die genannten Herausforderungen zu reagieren. Geber scheuen die Risiken, die mit der Konflikttransformation verbunden sind, da die Gefahr eines Scheiterns hier größer ist als in ‚normalen‘ Entwicklungsländern. Im Zweifelsfall reagieren sie eher auf kritische Nachfragen aus den eigenen Parlamenten als auf risikoträchtige Bedürfnisse der Partnerländer – und stellen Hilfe zu schnell ein. Dementsprechend leiden fragile Staaten an einer großen Unbeständigkeit der Hilfe.

Doch ein Rückfall in Gewaltkonflikte verursacht in der Regel wesentlich höhere Kosten – das Risiko aus Untätigkeit (*risk of inaction*) ist höher als das Risiko des Handelns (*risk of action*). Hilfreich wären Geberprogramme mit einem Zeithorizont von mindestens 15 Jahren; normale Programme

sind aber nur auf drei bis fünf Jahre ausgelegt. Auch die Zersplitterung der internationalen Unterstützung ist beträchtlich und kaum geeignet, den langfristigen Aufbau von Institutionen zu begleiten. Burundi hat zwischen 2008 und 2010 ganze 13 internationale Strategie- und Planungsübungen absolviert, die allesamt unterschiedliche Prioritäten identifizierten.

Zudem brauchen Geber intelligenter Instrumente, mit denen sie auf die spezifischen Bedingungen in den Partnerländern reagieren können. Auf staatlicher Ebene gehören hierzu unabhängige Kontrollen der Staatsausgaben, ein privates Management von Finanzen und Ausschreibungen sowie gemeinsame Geberfonds. Auf sub-nationaler Ebene bietet sich die direkte Zusammenarbeit mit Gemeinden, Regionalverwaltungen und Nichtregierungsorganisationen an. Wo immer möglich, sollte die Hilfe durch den Staatshaushalt erfolgen, um die Koordinations- und Verwaltungskapazitäten im Partnerland zu stärken.

Benötigt sind wenige, einfache Strategien, auf die sich internationale und lokale Akteure im Sinne eines umfassenden, vernetzten Ansatzes zur Konflikttransformation einigen und beziehen können. Grundlage sollten gemeinsam durchgeführte Analysen sein, die Bedürfnisse, Erwartungen und das Vertrauen der Bevölkerung erheben. Schließlich sollte die Koordination vor allem vor Ort gestärkt werden, da dort das Verständnis für die konkreten Probleme und die Konfliktdynamik am größten ist. In jenen Ländern, wo die Koordinationsrolle einem Sondergesandten des UN-Generalsekretärs zufällt (z. B. einem Executive SRSG wie in Sierra Leone), sieht die Weltbank die Möglichkeit, diese Aufgabe durch eine zielgerichtete Ressourcenmobilisierung zu unterstützen.

Fazit

Der Weltentwicklungsbericht zeigt ein tiefes Verständnis für die realpolitischen Zwänge der Konfliktbearbeitung – und bestätigt viele Erfahrungen aus Friedenseinsätzen. Wenn internationale Akteure zu viel zu schnell einfordern, steigt die Gefahr des Scheiterns der Politik im Konfliktland. „Zweitbeste“, an die politischen Realitäten angepasste „Best-Fit“-Maßnahmen sind oft besser als anspruchsvolle *Best-Practice*-Konzepte aus stabilen Ländern. Das politisch Machbare erfordert mitunter schmerzhaft Kompromisse – z. B. zwischen Gerechtigkeit und Stabilität.

Insgesamt trägt der Weltentwicklungsbericht dazu bei, realistischere Erwartungen an internationale Friedensmissionen zu formulieren. Dies sollte auch in die Mandate einfließen. Vor allem aber gibt der Bericht neue Impulse für eine wirksame Unterstützung von Friedensmissionen durch internationale Geber.

Wichtig ist, dass Unterstützung langfristig gewährt wird, um Erfolge nachhaltig zu sichern und wiederholte Interventionen unnötig zu machen. Zudem sollte der Bericht als Richtschnur in jenen Konfliktländern dienen, in denen die Weltbank die im *Civilian Capacity Review* der UN vorgeschlagene Koordinationsrolle im wirtschaftlichen Bereich des internationalen Peacebuilding übernimmt. Dabei sind vor allem drei Aspekte relevant:

1. **Nachsorge ist die beste Vorsorge.** Die größte Gefahr internationaler Gewaltkonflikte geht vom Rückfall fragiler Post-Konflikt-Staaten in Gewaltzyklen aus. Vor diesem Hintergrund ist es vernünftig, präventive Maßnahmen auf solche Länder zu konzentrieren. Dann dürfte die Erfolgsquote wesentlich höher liegen als bei einer Konzentration auf fragile Staaten im Allgemeinen.
2. **Konzentration auf realistische Prioritäten.** Um schwache Institutionen nicht zu überfordern, sind prioritär jene Sektoren zu unterstützen, die Vertrauen und Legitimität schaffen sowie schnelle Erfolge bei der Befriedigung

zentraler Bedürfnisse der Bevölkerung ermöglichen. Der Bericht nennt hier Sicherheit, Gerechtigkeit und Arbeit. Eine Konzentration auf staatszentrierte Maßnahmen alleine ist dabei zu vermeiden. Angesichts der im Bericht genannten fehlenden Korrelation zwischen Arbeitslosigkeit und Konflikt ist die Priorität Arbeit (einschließlich Infrastrukturmaßnahmen) dagegen nicht völlig überzeugend. Soziale Aspekte der Gerechtigkeit, wie der Zugang zu Bildung und Grundversorgung, drohen dabei ins Hintertreffen zu geraten, sind aber unter Umständen ebenfalls konfliktrelevant. Umso wichtiger ist es, die konkreten Bedürfnisse und Wahrnehmungen durch regelmäßige Erhebungen vor Ort abzugleichen und Prioritäten gegebenenfalls anzupassen.

3. **Stärkung eines international abgestimmten, umfassenden Ansatzes.** Um das Umfeld von Friedensmissionen zu stärken, sind gemeinsame Analysen und einfache Strategien unabdingbar. Eine größere Risikobereitschaft der Geber ist ebenso notwendig wie ein langer Atem, angepasste Lösungen und flexible Verfahren. Eine gute Koordination vor Ort ist entscheidend, gerade auch bei der Anwesenheit von Friedensmissionen.

Für den deutschen und europäischen Beitrag lassen sich drei Ansatzpunkte ableiten:

- *Anpassung von EZ-Instrumenten und Schwerpunkten;*
- *Stärkung von Botschaften/Vertretungen in Konfliktländern (unter Einbeziehung ihrer Referenten für wirtschaftliche Zusammenarbeit) zu aktiven Wissensdrehscheiben vor Ort;*
- *Einflussnahme auf die jeweiligen Länderprogramme von Weltbank, Europäischer Union und anderen internationalen Institutionen, u. a. durch Verbreitung und Mainstreaming der Erkenntnisse des Weltentwicklungsberichts.*

Dr. Andreas Wittkowsky ist Leiter des GIZ-geförderten Projekts „Frieden und Sicherheit“ und ZIF-Vertreter in der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung.