



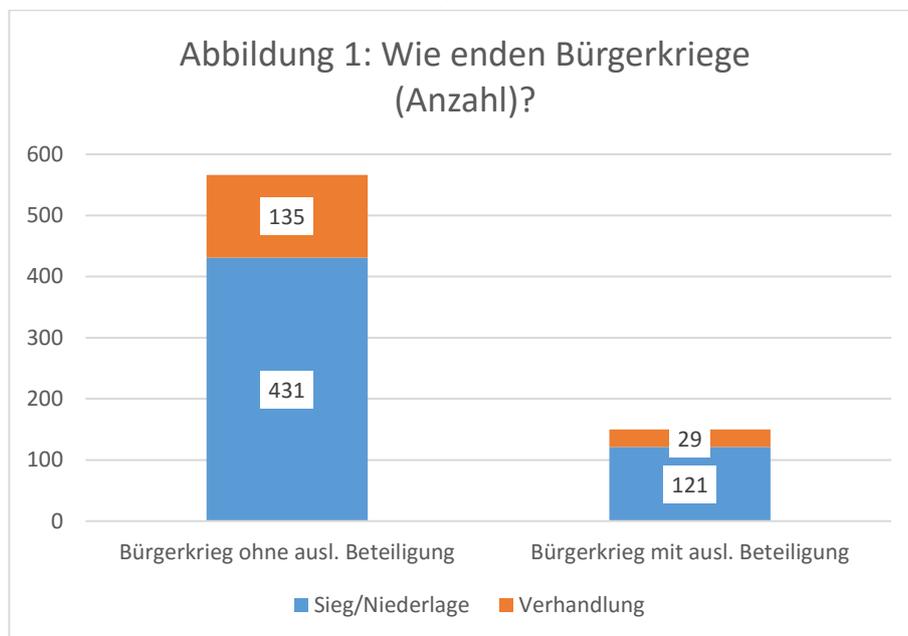
Warum ist es so schwierig, den Ukraine Konflikt friedlich beizulegen?

Die Politikwissenschaft gibt die Antwort

Christian Tuschhoff*

Der bewaffnete Konflikt in der Ukraine zwischen der Zentralregierung in Kiew und den Separatisten in der östlichen Region Donbass ist ein Bürgerkrieg mit ausländischer Beteiligung. Die beiden Seiten stehen sich weitgehend unversöhnlich gegenüber: Der Minsk I

Ein Blick in die politikwissenschaftliche Forschung über Bürgerkriege zeigt, dass diese enttäuschenden Ergebnisse selbst hochrangiger diplomatischer Initiativen eher die Regel sind als die Ausnahme. Abbildung 1 zeigt, dass drei Viertel aller untersuchten Bürgerkriege durch den



Quelle: Correlates of War Dataset; Intrastate Wars Version 4.0

genannte Versuch vom 5. September 2014, eine Waffenruhe herbeizuführen und den Konflikt anschließend auf dem Verhandlungsweg zu beenden, ist gescheitert. Die Minsk II genannte diplomatische Initiative von Bundeskanzlerin Merkel sowie den Präsidenten Frankreichs, Russlands und der Ukraine vom 12. Februar 2015 ist zumindest brüchig, so dass die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass eine friedliche Streitbeilegung wiederum misslingt.

militärischen Sieg einer Seite enden und nur ein Viertel der Fälle in einen friedlich ausgehandelten Kompromiss mündet. Die Chancen auf friedliche Streitbeilegung sinken sogar auf nur 20 Prozent, wenn an einem Bürgerkrieg wie in der Ukraine ausländische Kräfte beteiligt sind. In 39 Prozent aller Bürgerkriege bricht der bewaffnete Konflikt innerhalb von zehn Jahren nach seiner Beendigung wieder aus. Die anlässlich der Münchner Sicherheitskonferenz 2015 vorgetragene Hoffnung der Bundeskanzlerin, der

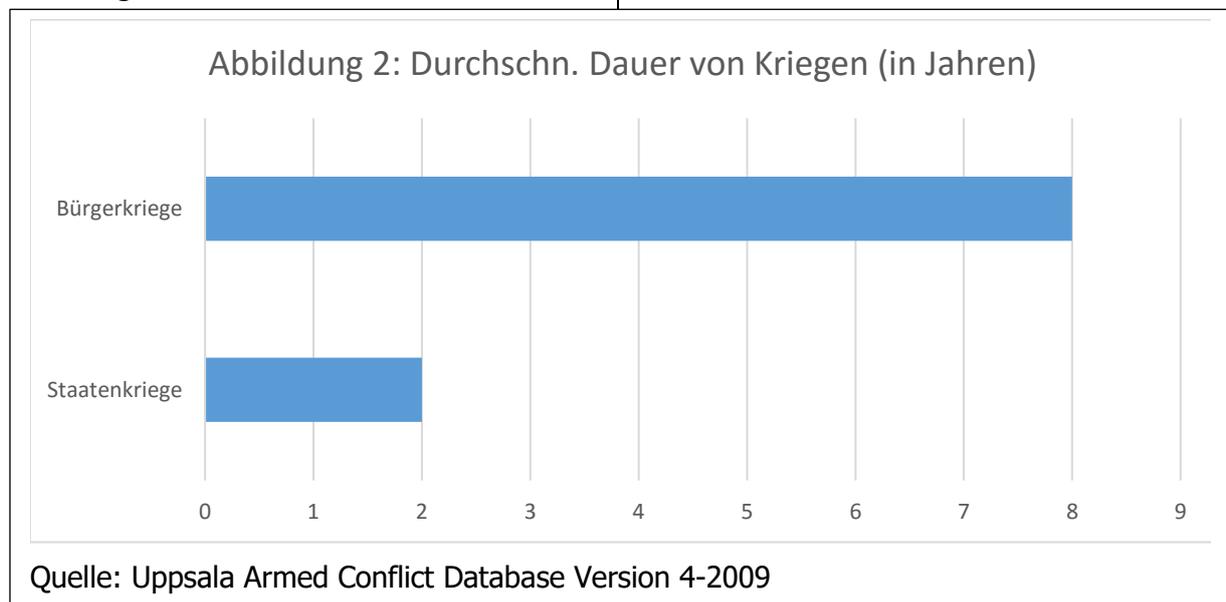
Ukrainekonflikt könne nicht militärisch gelöst werden, ist daher genau das: eine Hoffnung in verzweifelter Lage.

„Persistenz“: Bürgerkriege dauern lang

Es kommt hinzu, dass der Vergleich von Bürgerkriegen mit klassischen Kriegen zwischen Staaten zeigt, dass Bürgerkriege sehr lange dauern – im Durchschnitt acht

Dieser Konflikttyp ist neben dem Terrorismus die schwierigste Herausforderung für die internationalen Beziehungen heute.

Page Fortna (2015) konnte zeigen, dass Bürgerkriege, in denen Taktiken des Terrorismus genutzt werden, länger dauern, als Bürgerkriege, in denen solche Taktiken nicht zur Anwendung kommen.



Jahre. Zur Beschreibung dieser langen Zeiträume wurde der Begriff der „Persistenz“ eingeführt (Deißler 2016). Kriege zwischen Staaten dauern dagegen durchschnittlich nur zwei Jahre (Abbildung 2) und fordern allein schon deshalb weniger Opfer unter der Zivilbevölkerung als Bürgerkriege. Ein extremes Beispiel ist der Bürgerkrieg in Kolumbien, der 50 Jahre gedauert hat und im Jahr 2016 beendet werden soll. Ob der vereinbarte Waffenstillstand tatsächlich halten wird, steht noch nicht fest (International Institute for Strategic Studies 2016; rüb 2016a; Rüb 2016b).

Daher hat Angela Merkel recht mit ihrer Skepsis, dass es keine Erfolgsgarantie für selbst hochrangige diplomatische Bemühungen gibt, Bürgerkriege durch friedliche Verhandlungen zu beenden.

Terroristische Bürgerkriegsführung führt aber nicht eher zum militärischen Sieg als andere Formen der militärischen Konfliktaustragung. Terroristisch agierende Rebellengruppen erreichen ihre politischen Ziele weniger häufig als solche, die auf diese Taktik verzichten. Fortna folgert: Terrorismus führt nicht zum militärischen Sieg!

Hindernisse friedlicher Beendigung

Deshalb muss nach den Gründen gesucht werden, warum Bürgerkriege schwer zugänglich sind für diplomatische Konfliktlösungen. Die folgende Übersicht über die Forschungsergebnisse zu den Hindernissen, die eine friedliche Streitbeilegung überwinden muss, erlaubt anschließend eine Einschätzung, welche davon im gegenwärtigen Ukraine Konflikt

besonders wichtig sind und welche nicht (Tabelle 1). Die Tabelle kann auch auf andere Bürgerkriege angewandt werden.

TEILUNG VON STREITGEGENSTÄNDEN

Eine erste wichtige Hürde für eine friedliche Konfliktlösung durch Verhandlungen besteht darin, dass die Aufteilung von Streitgegenständen wie Territorium dann schwierig ist, wenn es sich um strategisch oder symbolisch wichtige Gegenstände handelt. Dafür sind die Stadt Jerusalem oder das Kosovo wichtige Beispiele, denn verschiedene Streitparteien beanspruchen die *exklusive* politische Kontrolle über diese Territorien für sich. Eine Aufteilung erweist sich dann als politisch kompliziert. Soweit die Krim oder die Region Donbass mit ihrer russisch affinen Bevölkerung als Teil der russischen Nation betrachtet wird, ist es schwierig, den Verbleib dieses Gebietes im Staat Ukraine und unter der Kontrolle der Kiewer Zentralregierung auszuhandeln.

INTRANSPARENZ DER KRÄFTEVERHÄLTNISSE

Ein zweites Hindernis ist, dass Abkommen zur Kriegsbeendigung häufig die (militärischen) Kräfteverhältnisse zwischen den Konfliktparteien widerspiegeln. Die verhandelnden Seiten beurteilen diese Kräfteverhältnisse und richten die Aufteilung der Streitgegenstände daran aus. Anders als in Staatenkriegen, sind die Kräfteverhältnisse zwischen Bürgerkriegsparteien jedoch häufig nicht transparent. Sie treten vielmehr erst im Zuge lang andauernder Kampfhandlungen wirklich zutage. Das Risiko, dass sich die Seiten verschätzen, ist entsprechend hoch. Deshalb sind sie kaum geneigt, eine Vereinbarung zu schließen, denn sie befürchten, dabei übervorteilt zu werden.

DOMINOEFFEKT

Ein drittes Hindernis ist, dass gerade Regierungen fürchten, sich mit Rebellen oder Separatisten friedlich zu verständigen, weil dann andere Gruppen sich ermutigt

fühlen könnten, den Erfolg der ursprünglichen Rebellen durch eigene Aufstände nachzuahmen. Auf diese Weise gerät eine Regierung auf eine schiefe Bahn. Zur Vermeidung eines solchen Dominoeffekts zieht sie es vor, den Anfängen zu wehren, um Folgeschäden zu verringern.

ENTWAFFNUNG

Das vierte Hindernis besteht darin, dass die nachhaltige friedliche Beendigung von Bürgerkriegen voraussetzt, dass eine Seite ihre Waffen abgibt, wenn es nicht zu einer Abspaltung vom Staat kommt. Dabei muss die entwaffnete Seite darauf vertrauen, dass die andere Seite sich an die verabredete Vereinbarung hält. Denn wenn sie die Einhaltung des Friedensabkommens nicht mehr selbst durch Streitkräfte sicherstellen kann, begibt sie sich in die Abhängigkeit von der Gutmütigkeit der anderen noch bewaffneten Seite. Diese hat jedoch nach der Entwaffnung ihres Gegners einen hohen Anreiz sich gerade nicht mehr an die Vereinbarung zu halten, da der ehemalige Gegner sich nicht mehr wehren kann. Weil die Beteiligten dies wissen, sehen sie in friedlichen Abkommen, die eine Entwaffnung beinhalten, eine sehr große Gefahr statt einer riesigen Chance für friedliches Zusammenleben in der Zukunft. Nach blutigen Kämpfen ist das wechselseitige Vertrauen zwischen den Parteien meist gering, dass sich die Gegenseite an Vereinbarungen hält, wenn man sie dazu selbst nicht mehr zwingen kann. Die Entwaffnung erweist sich deshalb als das schwierigste Problem bei Verhandlungen zur Beendigung von Bürgerkriegen.

Die Lösung dieses Problems gelingt meist nur dadurch, dass eine dritte Seite wie z.B. UN-Blauhelmtuppen, die Einhaltung von Friedensvereinbarungen garantiert und sicherstellen kann. Tatsächlich brechen Bürgerkriege weitaus seltener wieder auf,

wenn Blauhelmtuppen als neutrale Instanz die Vertragseinhaltung sicherstellen. Sofern diese Bedingung nicht erfüllt ist, muss mit hoher Wahrscheinlichkeit einem neuen Ausbrechen eines Bürgerkriegs gerechnet werden, obwohl die Konfliktparteien sich zuvor auf eine Beendigung verständigt hatten.

ASYMMETRISCHE KRÄFTEVERHÄLTNISSE

Ein fünftes Hindernis auf dem Weg zur friedlichen Beilegung von Bürgerkriegen ist darin zu sehen, dass asymmetrische Kräfteverhältnisse zwischen den Konfliktparteien sich im Krieg anders auswirken als im Frieden. Die schwächere Partei in einem Krieg kann der stärkeren

das Interesse der schwächeren Seite, Frieden zu schließen, von vorn herein sehr begrenzt, weil sie nicht damit rechnen kann, dass der Frieden sich für sie „lohnt“, weil sie sich nicht gegen den Widerstand der stärkeren Seite politisch durchsetzen kann.

ERBE DES BÜRGERKRIEGES

Ein sechstes und letztes Hindernis auf dem Weg zur dauerhaften Befriedung von Bürgerkriegen folgt der Tatsache, dass die Kämpfe tiefe Spuren hinterlassen haben. Dies betrifft zum einen die wirtschaftlichen Folgen von Krieg. Es sind meist die ärmeren Länder, in denen Kriege heutzutage ausgetragen werden. Diese Länder und ihre

Tabelle 1: Einschätzung der Wirkung von Friedenshindernissen im ukrainischen Bürgerkrieg

	Gering	Mittel	Hoch
Teilbarkeit von Streitgegenständen	X		
Intransparente Kräfteverhältnisse		X	
Dominoeffekt	X		
Probleme der Entwaffnung			X
Garantie durch Dritte Seite		X	
Asymmetrische Kräfteverhältnisse	X		
Geringe Wirtschaftskraft			X
Tiefe von Hass			X

auch dann unerträglichen Schaden zufügen, wenn sie nicht über die notwendigen Fähigkeiten verfügt, die andere Seite zu besiegen. Sie kann sich darauf beschränken, den Krieg nicht zu verlieren und einfach fortzuführen. Wenn es hingegen zu einem Friedensschluss kommt, der die asymmetrischen Kräfteverhältnisse in politische Einflussmöglichkeiten auf die Politik übersetzt, muss die schwächere Seite befürchten, von der stärkeren permanent politisch übervorteilt zu werden. Daher ist

Menschen werden durch den Krieg noch ärmer. Die Wirtschaft liegt am Boden. Daher fehlt es an Möglichkeiten, die vom Krieg geschlagenen Wunden zu heilen und für eine schnell erfahrbare bessere Zukunftsaussicht der Menschen zu sorgen. Sie müssen vielmehr mit den Problemen wirtschaftlicher Knappheit und Entbehrungen im Alltag leben. Dies fällt vielen dann schwer, wenn der tiefe Hass auf eine verfeindete Gruppe (noch) nicht überwunden wurde. Denn diese Gruppe muss dann als Sündenbock für die eigene

miserable Lebenslage erhalten. Damit wird nicht nur die dauerhafte Versöhnung verhindert, sondern es steigt auch die Gefahr, dass der Hass wieder in den Ausbruch von Gewalt mündet und der Bürgerkrieg wieder ausbricht. Dieser Teufelskreis ist nur schwer zu durchbrechen und erfordert den Einsatz von massiver Hilfe von außen.

Beurteilung des ukrainischen Bürgerkriegs

Welche dieser eine friedliche Streitbeilegung behindernden Gründe liegen nun im gegenwärtigen Konflikt in der Ukraine vor?

Tabelle 1 zeigt die Einschätzung des Autors, in welchem Maß (gering, mittel oder hoch) die genannten Hindernisse für eine friedliche Beendigung des Bürgerkrieges in der Ukraine wirken.

Es zeigt sich, dass vor allem die Probleme der Entwaffnung, die Armut des Landes und die Tiefe des gegenseitigen Hasses die friedliche Beendigung des Bürgerkrieges behindern. In geringerem Maß beeinträchtigen die Intransparenz der Kräfteverhältnisse sowie die Unklarheit einer diplomatischen Streitbeilegung, ob eine dritte Seite bereit ist, als neutrale Einrichtung die Garantie zu übernehmen, dass ein Friedensabkommen auch eingehalten wird. Hierbei wirkt sich nachteilig aus, dass Russland als Unterstützer der Separatisten gilt. Wie sehr es die Kräfte dieser Konfliktpartei unterstützen wird, ist offen. Und als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen hätte es überragenden Einfluss auf die Tätigkeit von UN Blauhelmtuppen oder entsprechende Kräfte der OSZE. Umgekehrt gilt die EU als Partei an der Seite Kiews und würde nicht vorbehaltlos als neutraler Schiedsrichter akzeptiert werden. Eher unproblematisch ist im Falle des ukrainischen Bürgerkrieges die Teilbarkeit der Streitgegenstände, der

Dominoeffekt von neuen Rebellengruppen mit ähnlichen Ansprüchen wie die Separatisten und die asymmetrischen Kräfteverhältnisse, die im Krieg anders wirken als im Frieden. Diese drei Faktoren stellen keine unüberwindlichen Hindernisse auf dem Weg zur Befriedung des Konfliktes dar.

Eigendynamik von Bürgerkriegen

Die oben genannten Hindernisse für eine friedliche, d.h. politisch ausgehandelte Beilegung des Konflikts und ihre Anwendung auf das Beispiel Ukraine setzt voraus, dass die beteiligten Bürgerkriegsakteure politische Ziele anstreben, die sie mit militärischen Mitteln durchsetzen wollen. Darüber hinaus wird angenommen, dass diese Akteure Kosten und Nutzen des bewaffneten Konflikts und der Alternative friedliche Streitbeilegung sorgfältig und rational kalkulieren (Tuschhoff 2015: 50-52).

Stefan Deißler (2016) bezweifelt, dass diese Annahmen immer und überall auf Bürgerkriege zutreffen. Für ihn liegt die Ursache der langen Dauer von Bürgerkriegen vor allem darin, dass diese Kriege eine Eigendynamik entfalten, sich also von den ursprünglichen politischen Zielsetzungen der Akteure entfernen. Bürgerkriege werden dann geführt, um Krieg zu führen nicht um Unabhängigkeit, Sicherheit, Wohlstand, Gleichheit oder politische Beteiligung zu verbessern. Selbst wenn kriegführende Parteien, ihr Handeln mit solchen politischen Zielen rechtfertigten, sind sie nicht mehr der wahrhafte Zweck der militärischen Konfliktaustragung. Vielmehr schaffe der Krieg erst eigenständige wirtschaftliche, soziale und politische Interessen an seiner Fortsetzung, die dann zur eigentlichen Triebkraft des Bürgerkriegs würden. Solange diese Interessen nicht anderweitig befriedigt werden könnten, werde der Bürgerkrieg fortgesetzt.

Strategische Kunst

Allgemein steht die Politik vor der großen Herausforderung, das Kunststück zu bewerkstelligen, die richtige Mischung zwischen militärischem Kampf und politischem Verhandeln zu finden, mit der Bürgerkriege beendet werden können. Die Evidenz zu Bürgerkriegen deutet darauf hin, dass sie eher durch militärische Siege statt politischen Verhandlungen beendet werden. Dies war im Konflikt zwischen der Regierung in Sri Lanka und den Tamilen der Fall. In vielen Fällen wie im Nahost-Konflikt zwischen Israel und der PLO oder in Afghanistan bleibt der militärische Sieg jedoch aus. Die Beendigung des Kriegs erfordert wie in Nordirland oder Kolumbien politische Verhandlungen. Solche Verhandlungen sind zur Konfliktlösung unausweichlich, wenn es zu keinem einseitigen militärischen Sieg kommt. Warum ist es also gelungen, den Bürgerkrieg in Nordirland und in Kolumbien zu beenden, während andere Bürgerkrieg wie der Nahostkonflikt, Afghanistan oder der Konflikt der Türkei mit der kurdischen Arbeiterpartei (PKK) weiter andauern?

Samir Puri (2016) zeigt in seiner Studie über unterschiedliche Bürgerkriegsfälle, dass die politischen Ziele der Rebellen in Nordirland militärisch nicht erreichbar waren und dass auch keine Eigendynamik entstand. Diese günstigen Voraussetzungen öffnete Möglichkeiten für eine politische Aushandlung der

Konfliktbeilegung. Nach Auswertung einer Reihe von Fällen aus den unterschiedlichsten Weltregionen identifiziert Puri eine Reihe von Erfolgsbedingungen, die eine politische Beendigung von Bürgerkriegen aussichtsreich machen, ohne eine Erfolgsgarantie zu sein. Dazu gehören:

- ◆ Die Beschränkung der primärakteure auf nur zwei Seiten;
- ◆ Die Konzentration der Ausübung politischer Entscheidungsgewalt in einem einzigen Machtzentrum primärer Akteure;
- ◆ Die weitgehende Ausklammerung von sekundären (unterstützenden) Akteuren, sofern sie das Kräfteverhältnis nicht maßgebliche verschieben;
- ◆ Das Fehlen geschützter, territorialer Rückzugsräume im Ausland;
- ◆ Die flexible Kombination militärischer und politischer Maßnahmen durch „strategische Kunst“.

Dennoch bleibt die Beendigung von Bürgerkriegen ein extrem schwieriges Problem internationaler Beziehungen. Die Erfolgsaussichten politischer und/oder militärischer Handlungen sind meist als gering einzustufen. Denn auch die erfolgreich beendeten Bürgerkriege liefern keine Patentrezepte, die auf andere Fälle übertragen werden könnten.

***Der Autor:** Dr. habil. Christian Tuschhoff ist Privatdozent für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und Autor des in Kürze erscheinenden Buches [Internationale Beziehungen](#), Konstanz: Universitätsverlag Konstanz 2015.

Zitierte Literatur

- Deißler, Stefan (2016), *Eigendynamische Bürgerkriege. Von der Persistenz und Endlichkeit innerstaatlicher Gewaltkonflikte* Hamburg: Hamburger Edition.
- Fortna, Virginia Page (2015), 'Do Terrorists Win? Rebels' Use of Terrorism and Civil War Outcomes', *International Organization*, 69 (03): 519-556.

- International Institute for Strategic Studies (2016), 'Columbia: The Fraught End of a Long War', *Strategic Comments*, 22 (16)
- Puri, Samir (2016), *Fighting and Negotiating with Armed Groups. The Difficulty of Securing Strategic Outcomes* London, UK: Routledge.
- rüb (2016a), Waffenstillstand in Kolumbien, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Juni 2016, 1
- Rüb, Matthias (2016b), Der erste Tag nach langer Nacht, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. Juni 2016, 2
- Tuschhoff, Christian (2015), *Internationalen Beziehungen* Konstanz; München: UVK Verlagsgesellschaft.

Weiterführende Literatur

- Fortna, Virginia P. (2008), *Does Peacekeeping Work? Shaping Belligerents' Choices after Civil War* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sarkees, Meredith Reid (2010), *Correlates of War: Non-State War Data* (V 4.0), (online: http://www.correlatesofwar.org/COW2%20Data/WarData_NEW/WarList_NEW.html, abgerufen: February 20, 2015).
- Tuschhoff, Christian (2015), *Internationalen Beziehungen* Konstanz: Universitätsverlag Konstanz. S. 49-75.
- Uppsala Armed Conflict Database* Version 4, 2009.
- Walter, Barbara F. (2009), 'Bargaining Failures and Civil War', *Annual Review of Political Science*, 12 (1): 243-261.
- Walter, Barbara F. (2013), 'Civil Wars, Conflict Resolution, and Bargaining Theory' in: Walter Carlsnaes/ Risse, Thomas/ Simmons, Beth A. (Hrsg.), *Handbook of International Relations*, E-Book. Aufl. London, UK: Sage Publications, 656-673