

## Stabilisierung: Querschnittsaufgabe zur Überwindung akuter Gewaltkonflikte

Andreas Wittkowsky

In ihren neuen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ benennt die Bundesregierung „Stabilisierung“ als einen Ansatz zur Bearbeitung von Gewaltkonflikten. In der begleitenden Debatte wurde diskutiert, wie sich Stabilisierung zur Friedensförderung verhält, welche Aktivitäten erfolgversprechend sind und wer diese durchführen sollte. Letztlich sollte Stabilisierung als eine Querschnittsaufgabe der Friedensförderung verstanden werden, die in akuten Konfliktsituationen zur Anwendung kommt. Obwohl es durchaus typische Handlungsfelder und Aktivitäten gibt, muss ein Stabilisierungsansatz in jedem Konfliktumfeld anders gestaltet werden – sowohl was die Maßnahmen als auch deren Träger betrifft. Dies erfordert das Zusammenspiel mehrerer Politikbereiche in einem Vernetzten Ansatz.<sup>1</sup>

Mit den Interventionen auf dem Balkan, in Afghanistan, im Nahen Osten und in Afrika hat Stabilisierung als Ziel der internationalen Gemeinschaft an Bedeutung gewonnen. Verschiedene nationale Regierungen und internationale Organisationen haben Stabilisierungseinheiten geschaffen, Stabilisierungsprogramme aufgelegt und Stabilisierungsmaßnahmen zum Einsatz gebracht. In Deutschland trägt eine 2015 geschaffene Abteilung im Auswärtigen Amt „Stabilisierung“ im Namen.

Kritiker des Ansatzes fürchten, dass unter dem Mantel von Stabilisierung – „um des lieben Friedens willen“ – autoritäre Regime gestützt, militärische Einsätze legitimiert und die Erfordernisse einer nachhaltigen Friedensförderung vernachlässigt werden. Dass der Begriff oft unbestimmt und vor allem in sicherheitspolitischen Kreisen

benutzt wurde, hat dem Vorschub geleistet. Doch inzwischen zeichnet sich ein normativer Konsens ab, was eine „gute“ bzw. richtig verstandene Stabilisierung leisten soll.

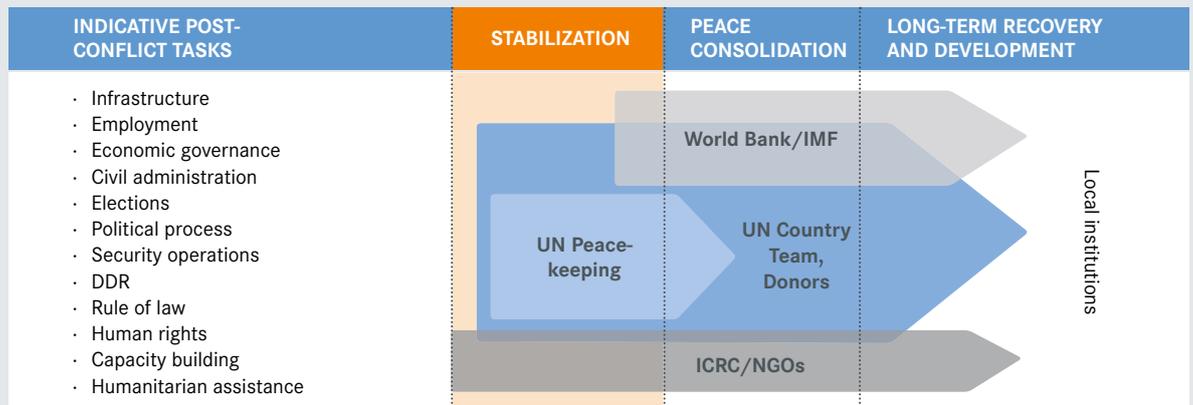
### Stabilisierung in Ansätzen der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen (UN) sind der Ort, an dem viele Grundsatzfragen im Bereich Frieden und Sicherheit vorangetrieben werden; die Weltorganisation entwickelt konsensuelle Konzepte der internationalen Friedensförderung, an denen sich ihre Mitgliedsstaaten orientieren. Auch wenn der neue Generalsekretär António Guterres die Debatte gegenwärtig auf den Begriff der Prävention fokussiert, hat der sogenannte „HIPPO Report“ zur Reform der UN-Friedenseinsätze 2015 eine Klärung des Stabilisierungsbegriffs eingefordert.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Dieses Policy Briefing nutzt Ergebnisse des Workshops „Stabilization Instruments Revisited: Increasing the Likelihood of Positive Impact“, den das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze am 19.10.2016 unter der Chatham House Rule abhielt.

<sup>2</sup> Report of the High-level Independent Panel on Peace Operations on uniting our strengths for peace – politics, partnership and people, 16 June 2015, United Nations Document A/70/95-S/2015/446, Absatz 114.

## Capstone-Doktrin: Ansätze im Bereich Frieden und Sicherheit



Quelle: United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines, 2008, S.19, 23. Ergänzungen oben, Hervorhebung unten durch den Autor in orange.

**Capstone-Doktrin** | Erste Klärungen zum Stabilisierungsansatz nahm bereits das UN-Grundsatzdokument zu Friedenseinsätzen von 2008 vor, die sogenannte Capstone-Doktrin.<sup>3</sup> Sie verortet die Ansätze Konfliktprävention, friedensschaffende und friedenserzwingende Maßnahmen sowie Konfliktnachsorge in einem politischen Prozess, der über die Konfliktphasen hinweg verläuft (siehe Grafik 1, oben). „Stabilisierung“ wird als erste von drei Schritten der Post-Konfliktbearbeitung benannt (siehe Grafik 1, unten). Auch wenn die Friedensförderung inzwischen Abschied von derart linearen Modellen genommen hat, ist es doch weiterhin sinnvoll, Stabilisierung als übergreifenden Ansatz der Friedensförderung unmittelbar in oder nach einem Gewaltkonflikt zu verstehen.

### Mandate von UN-Stabilisierungsmissionen |

In der Praxis hat der UN-Sicherheitsrat inzwischen vier Friedenseinsätze als „*Stabilization Missions*“ mandatiert: in Haiti (MINUSTAH), DR Kongo (MONUSCO), Mali (MINUSMA) und der Zentral-

afrikanischen Republik (MINUSCA). Vergleicht man diese mit UN-Missionen, die ähnliche Aufgaben wahrnehmen, aber nicht Stabilisierungsmissionen genannt wurden, fällt aber eine eindeutige Abgrenzung schwer.<sup>4</sup> Gemein sind den Mandaten der Stabilisierungsmissionen vier Handlungsfelder:

1. Unterstützung **politischer Prozesse**, die staatliche Institutionen stärken, mit Legitimität versehen und zugleich eine gesellschaftliche Versöhnung ermöglichen.
2. Beiträge zu einem **sicheren Umfeld**, das den **Schutz der Zivilbevölkerung** gewährleistet.
3. **Demobilisierung und Reintegration** ehemaliger Kombattanten sowie **Minenräumung**.
4. Stärkung eines effektiven, rechenschaftspflichtigen **Sicherheitssektors** sowie von **Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten**.

In einigen Missionen wurden für die Stabilisierungsaufgaben besondere Strukturen geschaffen. Die MONUSCO *Stabilization Support Unit* unterstützt die UN-initiierte *International Security and*

<sup>3</sup> United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines. United Nations, Department for Peacekeeping Operations/Department of Field Support, 2008.

<sup>4</sup> Vgl. Aditi Gorur: Defining the Boundaries of UN Stabilization Missions. Stimson Center, 2016; Survey of Practice: MONUSCO Stabilization Support Unit and the International Security and Stabilization Support Strategy for the eastern Democratic Republic of Congo. MONUSCO, 2016.



*Stabilization Support Strategy* (I4S), die zum politischen Prozess, einer besseren Sicherheitspolitik, der Wiederherstellung staatlicher Autorität, Aktivitäten im Bereich Rückkehr-Reintegration-Wiederaufbau und zur Bekämpfung sexueller Gewalt beitragen soll. Seit ihrer Überprüfung im Jahr 2012 verfolgt die Strategie einen Vernetzten Ansatz zur Bearbeitung von Konfliktursachen; sie unterstützt gemeinsame Konfliktanalysen und Zielbeschreibungen der beteiligten Akteure, fokussiert auf den politischen Dialog und fördert vertrauensbildende Maßnahmen.

Die MINUSMA *Stabilization and Recovery Section* setzt ebenfalls auf vernetztes Handeln. Sie fördert Prozesse, bei denen die relevanten Akteure an der Entwicklung regionaler Stabilisierungsstrategien beteiligt sind. Zudem kanalisiert sie Mittel für Projekte, die vornehmlich in den nördlichen Regionen Malis durchgeführt werden, die zeitweise von Rebellen besetzt waren und von staatlichen Infrastrukturprojekten in der Vergangenheit vernachlässigt wurden.

## Ziele und Typen von Stabilisierungsaktivitäten

In der internationalen Debatte herrscht noch Uneinigkeit, ob Stabilisierung eng oder breit zu definieren sei. Ein enges Verständnis beschränkt sich auf die Phase nahe am Gewaltkonflikt und strebt einen Zustand an, bei dem noch nicht alle Ziele einer nachhaltigen Friedensförderung erreicht sind. Für ein derartig enges Verständnis spricht, dass damit ein realistisches Zwischenziel verfolgt werden kann.<sup>5</sup> So können z. B. Kosovo oder Bosnien und Herzegowina als erfolgreich stabilisierte Staaten kategorisiert werden, obwohl sie noch deutlich entfernt sind von einem nachhaltigen Frieden und nicht frei von Rückfallgefahren.

Ein Konsens der internationalen Debatte zeichnet sich in folgenden Punkten ab:

**Kontextbezogene Maßnahmen und Träger** | Bei jeglicher Stabilisierung hat die politische Dimension im Mittelpunkt zu stehen. Stabilisierungsaktivitäten zielen dementsprechend zuerst auf die Förderung eines politischen Prozesses, der eine

akute Eskalation von Gewaltkonflikten beendet. Im Wesentlichen geht es darum, Rahmenbedingungen für politische Übereinkommen zu schaffen, die eine gewaltfreie Konfliktaustragung und auf längere Sicht einen nachhaltigen Frieden ermöglichen.

Erst in zweiter Linie sind unterstützende Projektmaßnahmen gefragt, und zwar in dem Maße, wie sie die übergeordnete politische Zielsetzung befördern. Zum gängigen Maßnahmenspektrum gehören sogenannte Quick-Impact-Projekte. Diese sollen schon kurzfristig stabilisierende Wirkungen erzielen und beinhalten Aktivitäten der Nothilfe, Basisdienstleistungen und der Einkommensschaffung, z. B. durch Cash-for-Work-Programme. Letztere sind ein Beispiel für eine Maßnahme, die vom Standpunkt einer entwicklungspolitischen Nachhaltigkeit problematisch, aus Perspektive einer kurzfristig stabilisierenden Wirkung aber durchaus sinnvoll sein können.

Je nach Zielsetzung können sie auf verschiedenen Ebenen ansetzen:

- **Nationale Maßnahmen** beinhalten politische Dialoge, nationale Versöhnung, Sicherheitssektor- oder Rechtsstaatsförderung.
- **Lokale Aktivitäten** bieten sich vor allem dann an, wenn sich Konflikte auf bestimmte Landesteile konzentrieren. Sie sollen dazu beitragen, dass kein politisches Vakuum entsteht und die Grundbedürfnisse der von Konflikten betroffenen Bevölkerung abgedeckt werden. Sie sollen beispielsweise die individuelle Sicherheit, legitime und effektive Verwaltungsstrukturen sowie lokale Einkommensquellen fördern.
- **Transnationale Kooperationen** gehen grenzüberschreitende friedensgefährdende Bedrohungen an.

Dennoch gibt es kaum Stabilisierungsinstrumente „per se“. Oft ist es vom Kontext abhängig, ob eine Maßnahme zum Stabilisierungsziel beitragen kann. Nur dann kann sie beanspruchen, „Stabilisierungsinstrument“ zu sein. Sie muss sich daran messen lassen, inwieweit sie tatsächlich „Stabilisierungsdividenden“ generiert, die den politischen Prozess unterstützen.

<sup>5</sup> Vgl. Philipp Rotmann: Towards a Realistic and Responsible Idea of Stabilisation. In: *Stability: International Journal of Security & Development* (5)1, 2016; Philipp Reder, Sven Schneider, Robin Schroeder: Was bedeutet Stabilisierung? Ein Impuls für die Außen- und sicherheitspolitische Debatte in Deutschland. In: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 4/2015.



Für fast alle Aktivitäten kommen dabei unterschiedliche Träger in Frage. Mitunter ist es wichtig, dass eine Maßnahme ganz gezielt jenen Akteuren politisches Kapital verschafft, die den politischen Prozess beeinflussen (wollen).

**Zeitiger Beginn, Anschlussfähigkeit** | Die populäre Annahme, Stabilisierung sei grundsätzlich ein Kurzzeitansatz, ist nach Aussagen vieler Praktiker ein Irrglaube. Zwar steigen die Erfolgsaussichten, wenn Stabilisierungsmaßnahmen in oder nach akuten Gewaltkonflikten schnell zum Einsatz kommen. Entscheidungsprozesse müssen deshalb schlank, Mittel sofort abrufbar sein. Doch viele Quick-Impact-Projekte sind an der Annahme gescheitert, dass sie auch schnell wirken. Oft müssen sie über längere Zeiträume als geplant durchgeführt werden, vor allem, wenn sie Vertrauen bilden sollen. Da die meisten Rückfälle in Gewaltkonflikte innerhalb von vier Jahren auftreten,<sup>6</sup> kann eine vorschnelle Beendigung von Stabilisierungsmaßnahmen kontraproduktiv sein.

Gleichzeitig legen Stabilisierungsaktivitäten vielfach den Grundstein für „pfadabhängige“ Entwicklungen, d. h. sie zementieren im ungünstigen Fall Verhältnisse, die sich als dauerhafte Hindernisse im Friedensprozess erweisen. Deshalb ist es wichtig, die Anschlussfähigkeit der kurzfristigen an die längerfristigen Maßnahmen von Anfang an mitzudenken.

### Fazit: Stabilisierung als Querschnittsaufgabe der Friedensförderung

Stabilisierung sollte – normativ – als ein Ansatz der Friedensförderung verstanden werden, der in Situationen akuter Konflikteskalationen zur Anwendung kommt. Allerdings bleiben die Grenzen und Übergänge zu parallel oder anschließend laufenden Aktivitäten der Friedensförderung schwammig. Die damit verbundenen Herausforderungen lassen sich nicht wegdefinieren, sondern sind praktischer Natur. Zusammengefasst können dabei drei Punkte zur Orientierung dienen:

- 1. Politisches Oberziel** | Das strategische Ziel von Stabilisierung – und deshalb auch der Maßstab für Erfolg – ist ein positiver Beitrag zu einem politischen Prozess, der Gewaltkonflikte in gewaltfreie Formen der Konfliktaustragung überführt und auf längere Sicht einen nachhaltigen Frieden ermöglicht. Die Instrumente und Maßnahmen haben diesem politischen Ziel zu dienen, sie sind nicht vom Input, sondern vom Erfolg her zu denken.
- 2. Querschnittsaufgabe** | Da – je nach Kontext – verschiedene Akteure zur Stabilisierung beitragen können, ist sie Querschnittsaufgabe. Hier sind Konkurrenzen zu erwarten – und so weit wie möglich zu vermeiden. Um erfolgreich zu wirken, müssen die Akteure die Nahziele kennen und ihr Vorgehen darauf ausrichten. Dies erfordert das Zusammenwirken in einem vernetzten Ansatz, der gewährleistet, dass die Stabilisierungsaktivitäten mit dem politischen Prozess verzahnt sind und die Anschlussfähigkeit zu längerfristigen Maßnahmen gegeben ist.
- 3. Konfliktsensibles Handeln** | Stabilisierungsaktivitäten sollten die Erfahrungen der Friedensförderung berücksichtigen. Um die Erfolgsaussichten zu steigern, sind Kontextanalysen und lernende Programme erforderlich. Vor allem die zugrundeliegenden „Theorien des Wandels“ sind wohl zu überlegen und regelmäßig zu überprüfen. Verfahren sollten einen schnellen Ressourceneinsatz ermöglichen, ohne die hergebrachten Standards einer konfliktsensiblen Arbeit zu vernachlässigen. Vor allem sollten regelmäßig Do-No-Harm-Checks angestellt und Maßnahmen entsprechend angepasst werden. In der Regel mangelt es nicht am Geld, sondern an einem sinnvollen Maßnahmendesign und einer konfliktsensiblen Umsetzung.

*Dr. Andreas Wittkowsky ist Leiter des BMZ-geförderten Projekts „Frieden und Sicherheit“ und Koordinator der AG Vernetztes Handeln im ZIF.*

<sup>6</sup> Vgl. Charlotte Fiedler, Karina Mroß: Post-Conflict Societies: Chances and Types of International Support. *Briefing Paper 4/2017*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn.

