



Felix Haass, Sabine Kurtenbach, Julia Strasheim

Flucht vor dem Frieden: Emigration aus Nachkriegsgesellschaften

GIGA Focus | Global | Nummer 2 | Mai 2016 | ISSN 1862-3581

Trotz formalem Kriegsende und umfangreicher internationaler Unterstützung fliehen und migrieren weiterhin viele Menschen aus Nachkriegsgesellschaften. Die internationalen Programme zielen in erster Linie darauf, die Kriegsfolgen zu bewältigen und die Eliten zu befrieden. Sie wirken kaum auf die Fluchtursachen ein; eine Friedensdividende für die Bevölkerungsmehrheit fehlt.

- Die individuelle Entscheidung zur Flucht auch nach Beendigung von Kriegen hängt eng mit strukturellen Problemen zusammen. Wo Frieden auf die Abwesenheit von Krieg reduziert wird, können zentrale gesellschaftliche Spaltungen nur schwer überwunden werden. Somit bleibt die Qualität des Friedens im Nachkrieg gering.
- Die Qualität von Frieden kann über spezifische Kontexte hinweg mit drei Faktoren bestimmt werden: dem Ausmaß der Gewalt auch unterhalb der Schwelle zum Rückfall in den Krieg; dem Zugang der Bevölkerung zu Recht und der Möglichkeit politischer Partizipation sowie der Schaffung von sozialen und wirtschaftlichen Perspektiven zum Überleben und für soziale Mobilität.
- Erfahrungen in Nepal und El Salvador illustrieren das Wechselspiel dieser Faktoren an der Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft. Staatliche Repression und andere Formen der Gewalt sind enorm. Das politische System wird von den alten Eliten dominiert. Jugendliche und Ex-Kombattanten haben keine Zukunftsperspektiven.

Fazit

Internationale Akteure müssen ihre Strategien in Nachkriegskontexten so verändern, dass die Mehrheit der Bevölkerung vom Kriegsende profitiert und nicht nur die jeweiligen Eliten. Die Beendigung von Kriegen und formale Demokratisierung können hierfür ein erster Schritt sein. Damit wird jedoch nicht automatisch ein langfristig tragfähiger Frieden geschaffen, der die Ursachen von Flüchtlingsbewegungen vermindert.



Felix Haass

wissenschaftlicher Mitarbeiter
felix.haass@giga-hamburg.de



Dr. Sabine Kurtenbach

wissenschaftliche Mitarbeiterin
sabine.kurtenbach@giga-hamburg.de



Julia Strasheim

wissenschaftliche Mitarbeiterin
julia.strasheim@giga-hamburg.de

GIGA German Institute of Global and Area Studies

Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien
Neuer Jungfernstieg 21
20354 Hamburg

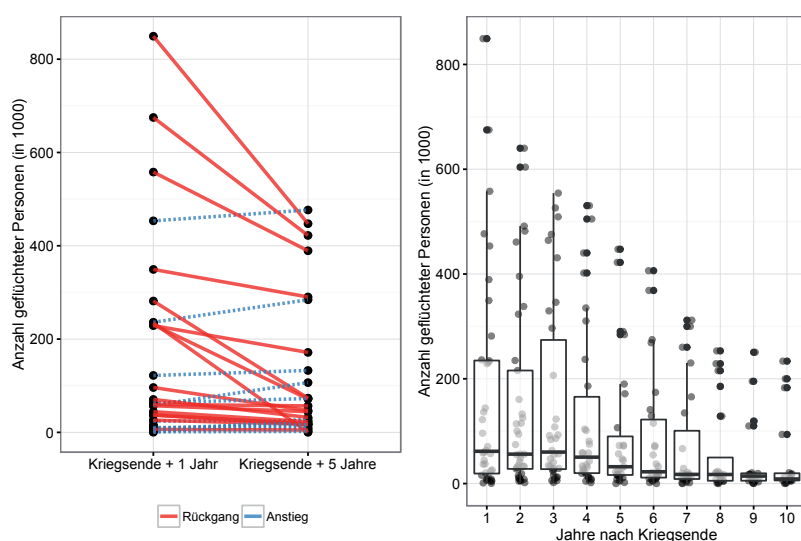
www.giga-hamburg.de/giga-focus

Die europäische Migrationskrise 2015: ein altes Phänomen auf neuem Niveau

Die immense Zahl der Flüchtlinge, die im Jahr 2015 die Europäische Union erreichten, war überwiegend durch den syrischen Bürgerkrieg bedingt. Millionen Syrer flohen vor dem militärischen Vordringen von Bashir al-Assad und seinen Verbündeten sowie den Kämpfen zwischen den verschiedenen nichtstaatlichen Akteuren. Viele Flüchtlinge aus Kriegsgebieten kehren trotz formaler Kriegsbeendigung nicht in ihre Heimat zurück; auch die Emigration aus diesen Ländern hält an. Ein Beispiel ist Afghanistan: Seit dem Sturz des Taliban Regimes im Jahr 2001 und den international unterstützten Präsidentschaftswahlen im Jahr 2004 wird das Land immer wieder als „Postkonfliktgesellschaft“ bezeichnet. Nicht zuletzt weil Angriffe der Taliban die Zivilbevölkerung nach wie vor stark bedrohen, fliehen immer noch Millionen afghanischer Migranten in die Nachbarländer oder nach Europa.

Afghanistan stellt jedoch keine Ausnahme dar, sondern illustriert die Unterschiede von Emigrationsbewegungen nach dem Ende eines Krieges. In einigen Ländern, beispielsweise in Mosambik und Angola, sinken die Zahlen der Flüchtlinge und die Geflohenen kehren zurück (vgl. Grafik 1). Aus vielen Nachkriegsgesellschaften emigrieren die Menschen weiterhin in großer Zahl trotz einer Beendigung der organisierten bewaffneten Auseinandersetzung und dem Beginn nationaler und internationaler Wiederaufbaumühungen. Westliche Politiker zeigen hierfür wenig Verständnis. Der deutsche Innenminister Thomas de Maizière äußerte in Anbetracht der auch 2015 anhaltend hohen Zahl afghanischer Migranten in Deutschland und der EU sein Unverständnis. Er appellierte an die Afghanen, angesichts der signifikanten Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für den Wiederaufbau und institutionelle Reformen das Land nicht zu verlassen. Vielmehr sollten „die Jugend Afghanistans und die Mittelschichtfamilien ... in ihrem Land verbleiben und das Land aufbauen“ (28. Oktober 2015). [1] Trotzdem fliehen nicht nur viele Afghanen, sondern auch Nepalis, Salvadorianer, Kongolesen und andere aus Ländern, die sich formal im „Frieden“ befinden, so dass sich die Frage stellt: Warum?

1 <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-28-de-maiziere%20C3%A8re-statements.html> (3. Mai 2016).



Grafik 1.
Variation von Flüchtlingsbewegungen nach Kriegsende

Anmerkung: In der linken Abbildung zeigen die Datenpunkte die Zahl der Flüchtlinge im ersten und fünften Nachkriegsjahr. Die roten Linien kennzeichnen einen Rückgang, die blauen einen Anstieg der Flüchtlinge. Die rechte Abbildung verdeutlicht die Verteilung der Flüchtlinge für alle Länder in jedem Nachkriegsjahr. Die Datenpunkte beziehen sich auf Flüchtlinge pro Jahr im Land.

Emigration aus Nachkriegsländern

Erzwungene oder freiwillige Emigration ist kein neues Phänomen. Dennoch hat die Zahl der Menschen, die nicht in ihrem Geburtsland leben, gegenwärtig eine Rekordhöhe erreicht. Der Hochkommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) berichtete im Juni 2015, dass erstmals seit Ende des Zweiten Weltkrieges über 50 Millionen Menschen gewaltsam vertrieben worden seien. Diese Gruppe stellt allerdings nur ungefähr ein Viertel der weltweiten Migranten dar. Diese Zahlen sind – ebenso wie die von uns im Ländervergleich verwendeten – lediglich sehr konservative Schätzungen. Die tatsächliche Zahl der Flüchtlinge ergibt sich nicht direkt aus der Definition des UNHCR. Hier werden nur diejenigen Menschen erfasst, die außerhalb ihres Landes wegen politischer Verfolgung Asyl beantragen. [2] Personen, die ihr Land verlassen, ohne sich selbst als politischen Flüchtling zu deklarieren, gehen dagegen nicht in die Statistiken ein. Deshalb ist die Zahl derjenigen, die Nachkriegsgesellschaften aus den von uns unten dargestellten Gründen verlassen, wahrscheinlich wesentlich höher als es die Statistiken des UNHCR zeigen.

Die Grenzen zwischen freiwilliger wirtschaftlicher Migration und gewaltsamer Vertreibung sind fließend. In Nachkriegsgesellschaften häufen sich die Faktoren, welche die verstärkte Emigration vielfach antreiben: schwache Ökonomien, politisch instabile Staaten mit verbrecherischen und korrupten Eliten oder weit verbreitete Menschenrechtsverletzungen (Castles 2013). Die individuelle Entscheidung zur Emigration basiert auf einer Mischung verschiedener struktureller und individueller Beweggründe. Im Gegensatz zu anderen Kontexten variiert die Emigration aus Nachkriegsgesellschaften vor allem deshalb, weil häufig drei eng verbundene Faktoren zusammenwirken: die Qualität des Nachkriegsfriedens, der Institutionen und der sozioökonomischen Lebensperspektiven.

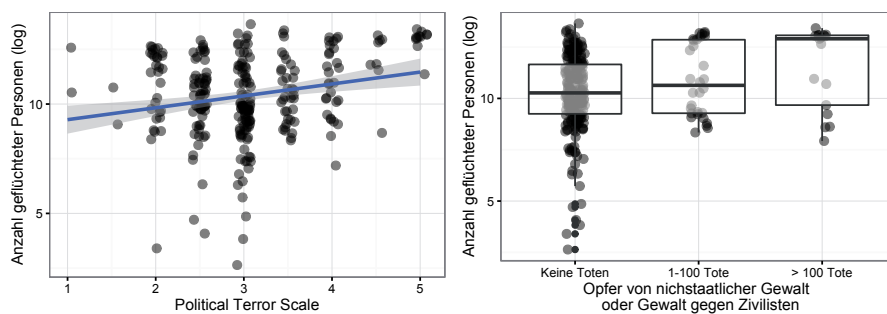
Emigration und die Qualität von Frieden

Die Qualität des Friedens in Nachkriegsgesellschaften kann offenbar als Erklärung für Emigration dienen: Wenn Menschen ihr Leben durch direkte oder mögliche Angriffe (beispielsweise staatlich toleriertes, erzwungenes Verschwinden von Menschen und Gruppen) auch nach Kriegsende weiter in Gefahr sehen, werden sie eher bereit sein, das Land zu verlassen, um Schutz zu suchen (Davenport, Moore und Poes 2003).

Gewalt kann in Nachkriegsgesellschaften viele Formen annehmen, die oftmals nur indirekt mit der Gewalt bei direkten Konfrontationen im Krieg zusammenhängen. Direkte Konfrontationen zwischen den Kriegsparteien werden vielfach von vielen anderen Formen der Gewalt begleitet wie einseitige Gewalt gegen die Zivilbevölkerung, sexuelle Gewalt, Folter, Verschwindenlassen von Personen, private Fehden, Gewaltkriminalität oder Rache. Manchmal dürfen staatlich geförderte Milizen als Art „Bezahlung“ vergewaltigen und Vieh oder anderes Eigentum stehlen, weil das Militär ihnen keinen Sold zahlen kann, solange es gegen Rebellengruppen kämpft. Diese Erscheinungsformen der Gewalt sind also nicht zwangsläufig Teil der „Mastererzählung“ (Kalyvas 2005) über die Kontrolle von Regierungen oder Territorien, aber mit dieser eng verbunden, ohne dass sich die Grenzen klar benennen lassen.

² Das UNHCR definiert einen Flüchtling im Einklang mit der Flüchtlingskonvention von 1951 als „Person, die sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt oder in dem sie ihren ständigen Wohnsitz hat, und die wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung eine wohlbegründete Furcht vor Verfolgung hat und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht vor Verfolgung nicht dorthin zurückkehren kann“. www.unhcr.de/questions-und-answers/fluechtling.html (1. Mai 2016).

Wenn interne Kriege formal beendet wurden, weil die Kriegsparteien zum Beispiel ein Friedensabkommen unterzeichnet haben, in dem sie sich zur Beendigung der Kämpfe verpflichten, enden diese anderen Formen der Gewalt aber nicht automatisch. Selbst wenn es keinen Rückfall in den Krieg gibt, befinden sich viele Nachkriegsgesellschaften in einer Grauzone, die „weder Frieden noch Krieg“ ist und in der Gewalt für die Bevölkerungsmehrheit eine alltägliche Erfahrung bleibt. Auch wenn die Kriegsparteien nicht erneut für den Krieg mobilisieren, können einige von ihnen die neu gewählten Nachkriegsregierungen mit kriminellen Aktivitäten destabilisieren (Westendorf 2015). Da wir wissen, dass Menschen vor Gewalt flüchten und angesichts der Tatsache, dass verschiedene Formen der Gewalt auch nach Kriegsende andauern, werden viele Menschen versuchen, sich durch das Verlassen des Landes außerhalb der Grenzen in Sicherheit zu bringen.



Grafik 2.
Qualität von Frieden und Flüchtlinge nach Kriegsende

Anmerkung: Datenpunkte beziehen sich auf Länderjahre bis zu zehn Jahren nach Kriegsende. Die Daten der Political Terror Scale (Wood und Gibney 2015) reichen von eins (wenig politischer Terror) bis fünf (viel politischer Terror). Daten für nichtstaatliche und einseitige Gewalt stammen aus Eck und Hultman (2007) sowie Sundberg, Eck und Kreutz (2012).

Grafik 2 illustriert diese Dynamik. Die linke Abbildung stellt die Beziehung zwischen politischem Terror und der Zahl der Flüchtlinge graphisch dar. Die Aufwärtskurve der Regressionslinie zeigt, dass dort, wo der politische Terror sich verstärkt, auch die Zahl der Flüchtlinge steigt (dargestellt in einer logarithmischen Skala der y-Achse). In der rechten Abbildung wird die Intensität nichtstaatlicher und einseitiger Gewalt in Bezug zum Niveau der Flüchtlingszahlen gesetzt. Obwohl diese Daten nicht so eindeutig sind wie in der linken Abbildung, zeigen sie, dass Nachkriegsländer mit nichtstaatlicher und einseitiger Gewalt höhere Flüchtlingszahlen aufweisen als diejenigen ohne zivile Opfer und/oder nichtstaatliche Kampfhandlungen.

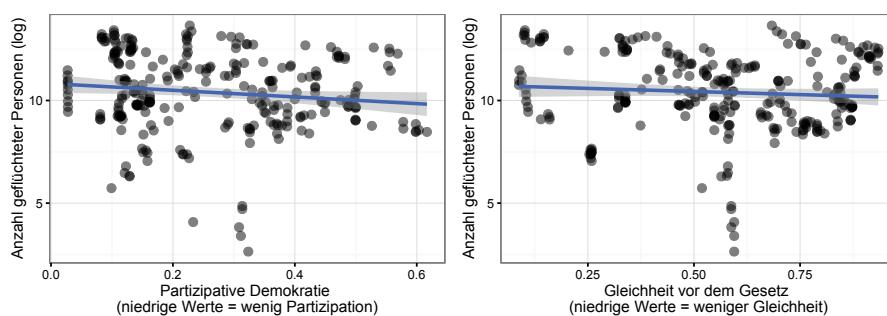
Emigration und die Qualität von Institutionen

Eine zweite Erklärung für die anhaltende Emigration von Menschen nach Kriegsende liegt in der Qualität von Nachkriegsinstitutionen. Die meisten Nachkriegsstaaten sind gezwungen, nach dem Ende eines Krieges institutionelle Reformen – das heißt den Wiederaufbau oder die Etablierung formaler staatlicher Institutionen – durchzuführen, um Konflikte ohne den Einsatz von Gewalt bearbeiten zu können. Vielfach zielen diese Reformen darauf ab, lange Zeit marginalisierte und diskriminierte Bevölkerungsgruppen in staatliche Institutionen einzubeziehen. Sie sollen deren Partizipation im politischen System durch Demokratisierung, Machtteilung in der Regierung oder Quotierung in der öffentlichen Verwaltung ermöglichen. Die hier zugrunde liegende Annahme ist, dass solche Reformen das Regieren inklusiver gestalten und dass dies eine befriedende Wirkung entfalten soll. Eine zweite wichtige Reformmaßnahme nach Kriegsende besteht darin, eine Übergangsgerechtigkeit zu etablieren, um Menschenrechtsverletzungen aufzuarbeiten. Diese institutionel-

len Reformen werden meist von zahlreichen internationalen Akteuren, die am Wiederaufbau in Nachkriegsgesellschaften beteiligt sind, wie die Vereinten Nationen oder bilaterale Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, entworfen und umgesetzt. Die Erfahrung zeigt, dass diese Reformen jedoch oft nicht wie geplant wirken. Vorkriegsinstitutionen lösen sich nicht einfach auf, sondern beeinflussen oftmals weiterhin den Pfad der Reformen. Internationale Blaupausen für institutionelle Reformen werden losgelöst von lokalen Kontexten entworfen und die meisten Reformen beziehen die spezifischen gesellschaftlichen Spaltungen in den jeweiligen Ländern/Regionen nicht ein (Ansorg und Kurtenbach 2016).

Es dauert lange, bis institutionelle Reformen umgesetzt sind und Wirkung entfalten. Die Übergangsjustiz ist dafür ein gutes Beispiel. Die Täter schwerer Menschenrechtsverletzungen können nur dann strafrechtlich verfolgt werden, wenn sie wenigstens einen Teil ihrer politischen und ökonomischen Macht verloren haben. Andere institutionelle Reformen benötigen eine langfristige Perspektive und ein hohes Maß an politischem Willen, um mehr als nur oberflächliche Veränderungen zu bewirken. Wo die Reformen wichtiger Institutionen wie die Justiz und der staatliche Sicherheitssektor scheitern, fördern sie die Emigration aus wenigstens drei Gründen:

1. Ohne ein Minimum an Gerechtigkeit üben die Täter schwerer Menschenrechtsverbrechen in Nachkriegsgesellschaften vielfach noch großen Einfluss aus und die Opfer müssen Seite an Seite mit ihnen leben. Selbst wenn die Kriegsparteien nicht wieder für den direkten Kampf mobilisieren, können Opfer aus Angst vor persönlicher Gewalt, Repressalien oder Rache emigrieren.
2. In Kontexten, in denen das Justizsystem keine Mechanismen zur Konfliktbearbeitung bereitstellt, wo der Zugang zu Recht unfair ist, Gleichheit vor dem Gesetz und der Schutz von Eigentumsrechten fehlen, gibt es große Anreize, ein Nachkriegsland zu verlassen – oder aber im Ausland zu bleiben, wenn man während des Krieges geflohen ist.
3. Menschen haben eine stärkere Motivation zu emigrieren, wenn ihnen keine Möglichkeiten zur politischen Partizipation geboten werden. Ein zentraler Grund interner Kriege liegt in der Marginalisierung bestimmter sozialer Gruppen. Diese Exklusion kann fortbestehen, auch wenn der Krieg beendet ist. Ein Mangel an Konflikttransformation ist deshalb ein wichtiger Faktor, der Menschen aus dem Land treibt oder von ihrer Rückkehr abhält.



Grafik 3.
Qualität von Institutionen und Flüchtlinge

Anmerkung: Datenpunkte in beiden Abbildungen repräsentieren Länderjahre von 27 Nachkriegsstaaten, basierend auf dem V-Dem Projekt (Coppedge et al. 2015a). Der Indikator in der linken Abbildung ist „Gleichheit vor dem Gesetz und individuelle Freiheit“ (v2xcl_rol). Der Indikator in der rechten Abbildung ist der „Partizipative Demokratie Index“ (v2x_partipdem).

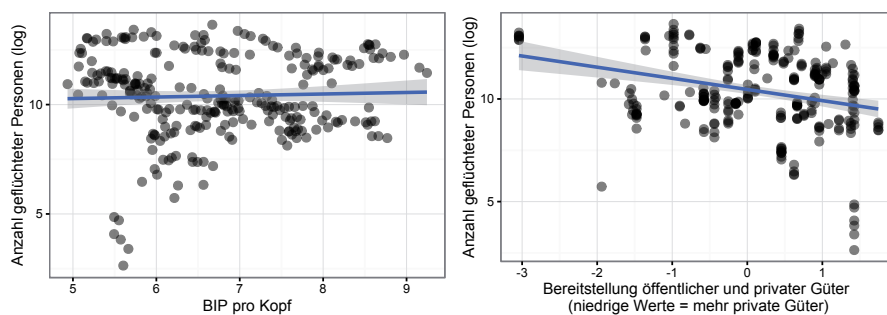
Grafik 3 zeigt auf der Basis der Daten des V-Dem Projekts (Coppedge et al. 2015) die zweiten und dritten Dynamiken in einem länderübergreifenden Vergleich. Die linke Abbildung stellt den Zusammenhang zwischen dem Wert für Gleichheit vor

dem Gesetz [3] (V-Dem) und der Zahl der Flüchtlinge im Länderjahr nach einem Krieg dar. Die Beziehung ist schwach, die Korrelation statistisch nicht signifikant, aber negativ. Dieses Muster tritt deutlicher hervor, wenn wir die Daten nach Regionen unterteilen. Vor allem in Afrika lässt sich eine starke und negative Beziehung zwischen geringer Gleichheit vor dem Gesetz und hohen Flüchtlingszahlen beobachten. Die Beziehung zwischen partizipativer Demokratie und der Zahl an Nachkriegsflüchtlingen (rechte Abbildung in Grafik 3) ist deutlicher und statistisch signifikant: Je besser die Werte der Länder auf der V-Dem Skala für partizipative Demokratie sind – das heißt, je mehr Möglichkeiten den Bürgern gewährt werden, direkt am politischen System Teil zu haben, etwa durch Wahlen auf subnationaler Ebene oder durch das Engagement in der Zivilgesellschaft – desto geringer ist die Zahl der Flüchtlinge.

3 Dieser Wert quantifiziert Experteneinschätzungen zu folgender Frage: „In welchem Maß sind die Gesetze transparent und ihre Einhaltung streng und die öffentliche Verwaltung unparteiisch; in welchem Ausmaß haben die Bürger Zugang zu Recht, wird Eigentum geschützt, gibt es keine Zwangsarbeit, Bewegungsfreiheit, das Recht auf physische Integrität und Religionsfreiheit?“ (Coppedge et al. 2015a: 266).

Emigration und die Qualität der Lebensgrundlagen

Eine dritte Erklärung dafür, weshalb die Zahl der Emigranten in Nachkriegsgesellschaften stark variiert, hängt mit der Qualität der Lebensgrundlagen zusammen. Wenn es an sozialen und wirtschaftlichen Möglichkeiten für das tägliche Überleben jenseits der äußerst prekären Existenz an den Rändern der nationalen Ökonomie mangelt, ist dies zweifellos ein Schlüsselfaktor für die Migration innerhalb eines Landes und über dessen Grenzen hinaus. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um ein Land mit verbreiteter Gewalt in einem Krieg handelt oder nicht. Es gibt aber gute Gründe für die Annahme, dass dieser Faktor in Nachkriegskontexten durch zwei Entwicklungen verschärft wird: Erstens benötigen Ex-Kombattanten nach ihrer Teilnahme an Programmen der Demilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration (DDR) Zugang zum Arbeitsmarkt. Dadurch steigt die Nachfrage nach Arbeitsplätzen in kriegszerstörten Ökonomien, in denen diese ohnehin rar sind. Angesichts des Drucks Arbeit zu finden, wo es keine oder wenig gibt, ist der Anreiz, das Land zu verlassen, für den Einzelnen groß. Zweitens ist die Situation in Nachkriegsländern vor allem für Jugendliche prekär, weil der Zugang zu ökonomischen Ressourcen meist von der Generation und ihren Netzwerken kontrolliert wird, die den Krieg geführt hat. Obwohl Jugendliche vielfach besser ausgebildet sind als ihre Eltern, ist menschenwürdige Arbeit in den schwachen und instabilen Nachkriegsstaaten meist nicht verfügbar. Vor diesem Hintergrund kann „Emigration als Sicherheitsventil wirken“ (Urdal 2006: 624).



Grafik 4.
Die Qualität der Lebensgrundlagen und die Zahl der Flüchtlinge

Anmerkung: Datenpunkte in beiden Abbildungen repräsentieren Länderjahre von 27 Nachkriegsstaaten. Der Indikator in der linken Abbildung ist „Bruttoinlandsprodukt pro Kopf“ basierend auf Daten der Weltbank. Der Indikator in der rechten Abbildung ist „Bereitstellung öffentlicher oder privater Güter“ aus dem V-Dem Projekt (Coppedge et al. 2015b).

Grafik 4 illustriert die Beziehung zwischen der Qualität der Lebensgrundlagen und der Zahl der Flüchtlinge. Die linke Abbildung stellt die Beziehung zwischen dem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt (BIP) und der Zahl der Flüchtlinge in allen Nachkriegsjahren dar. Es gibt tatsächlich eine *positive*, wenn auch schwache Beziehung. Auch wenn dies der oben formulierten Annahme im Prinzip entgegensteht, erscheint das Ergebnis plausibel: Um ein Land verlassen zu können, benötigen die Menschen ein Minimum an Kapital, um für Nahrung und Transport bezahlen zu können. Deshalb ist die Emigration nur dort möglich, wo dieses Minimum an Kapital vorhanden ist. Die rechte Abbildung zeigt, inwiefern private und öffentliche Güter in einem Land zur Verfügung gestellt werden. Die hier zugrunde liegende Idee ist, dass der Anreiz zur Emigration steigt, wenn die Versorgung mit privaten Gütern wie Elektrizität, Wasser, Bildung oder Gesundheitseinrichtungen nur kleinen Segmenten der Bevölkerung zugute kommt. Genau das beobachten wir auch – die Zahl der Flüchtlinge sinkt, wenn sich die Versorgung mit öffentlichen Gütern verbessert.

Diese generellen Erklärungen und Trends im Ländervergleich variieren allerdings in ihrer jeweiligen Ausprägung. Nepal und El Salvador zeigen die komplexen Interaktionen zwischen den einzelnen Faktoren in der Nachkriegsentwicklung beider Länder.

Nepal: Nachkriegsemigration als stabilisierender Faktor

In Nepal ist Emigration seit dem Ende des Bürgerkrieges im Jahr 2006 kontinuierlich angestiegen: Der UNHCR nennt für das Jahr 2007 insgesamt 4.189 Flüchtlinge und 8.109 im Jahr 2012. Ähnlich gestiegen sind die Daten zur Arbeitsmigration; und Überweisungen aus dem Ausland tragen heute etwa 30 Prozent zum Brutto-sozialprodukt bei (Government of Nepal 2014). Während des internen Krieges, der im Jahr 1996 begann, konnte die maoistische Rebellenbewegung von der wachsenden wirtschaftlichen und politischen Ungleichheit des Landes profitieren und marginalisierte Gruppen mit dem Versprechen verbesserter Repräsentation in der Politik und der Verteilung von Land mobilisieren. Im Jahr 2006 unterzeichneten die Kriegsparteien ein Friedensabkommen und kamen überein, Wahlen für eine verfassunggebende Versammlung abzuhalten. Die Maoisten gewannen die Wahl, aber die Polarisierung der verfassunggebenden Versammlung bei der Frage des Föderalismus führte im Jahr 2012 zu deren Auflösung. Erst als das Erdbeben im April 2015 die Dringlichkeit des Wiederaufbaus deutlich machte, beschleunigte sich der feststeckende Verfassungsgebungsprozess, und die Verfassung wurde schließlich im September 2015 verabschiedet. Eine Analyse der drei genannten Einflussfaktoren auf Emigration zeigt eine sehr spezifische Mischung.

Obwohl die maoistischen Rebellen ihre Waffen im Jahr 2006 niederlegten, prägten physische Unsicherheit und Gewalt die Nachkriegsperiode in Nepal. Im Jahr 2007 wurde offensichtlich, dass die Übergangsregierung die Forderungen marginalisierter Gruppen im institutionellen Reformprozess nicht vollständig berücksichtigen würde. Nichtstaatliche Gewalt zwischen maoistischen Kadern und Madhesis [4] im südlichen Terai forderte 30 Todesopfer. Auch im August 2015 war das Terai Schauplatz der jüngsten Auseinandersetzung über die Verfassung, als bei Zusammenstößen zwischen Madhesis und Sicherheitskräften 57 Menschen starben.

4 Bewohner des südlichen Tieflandes von Nepal (Terai).

Ein beträchtlicher Teil der Nachkriegsgewalt unterhalb der Schwelle zu einem neuen Krieg fand folglich im Terai statt. Auch die Mehrheit der Emigranten sind junge Männer aus armen Familien im Terai (Government of Nepal 2014). Allerdings gibt es keine klare Verbindung zwischen beiden Phänomenen: Vielmehr deutet sich hier eine komplexere Beziehung zwischen Nachkriegsgewalt und Migration an, die erst dann vollständig zu verstehen ist, wenn die anderen „Qualitäten“ einbezogen werden. Die Gewalt allein erklärt die Emigration aus dem Terai nicht. Sowohl Gewalt als auch Migration sind Folgen tiefer liegender Probleme der fehlenden Repräsentation und wirtschaftlichen Möglichkeiten der Gemeinschaften im Terai.

Auf dem Papier sieht der institutionelle Reformprozess Nepals vor allem im Vergleich zu anderen Nachkriegsgesellschaften erfolgreich aus. So fanden ein umfangreicher Demokratisierungsprozess und eine erfolgreiche Transformation der Rebellen in eine politische Partei statt. Die institutionellen Reformen waren aber nicht ohne Fehler. Erstens gab es keinen wirklichen Prozess der Übergangsjustiz, da die Konfliktparteien daran kein Interesse hatten. Obwohl das Friedensabkommen die Bildung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission bereits im Jahr 2006 vorsah, zog sich deren Einsetzung bis zum Jahr 2014 hin. Zweitens, auch wenn die institutionellen Reformen die Maoisten in verschiedene Machtteilungsregelungen einbezogen, argumentieren benachteiligte Gruppen im Terai, dass sie zunehmend marginalisiert werden und dass die ihnen versprochenen Reformen nicht bei ihnen ankommen.

Der Mangel an institutionellen Reformen, die insbesondere die Klagen der Madhesi im Terai berücksichtigen, ist eine Erklärung für die Emigration aus Nachkriegs-Nepal. Nepalesische Flüchtlinge haben gerade zu Beginn des Friedensprozesses das Ausbleiben der Übergangsjustiz als Grund für ihre Flucht angeführt. Diejenigen, die während des Krieges geflohen waren, fürchteten Repressalien durch Kader, die im Krieg Menschenrechtsverletzungen begangen haben, da diese immer noch ungestraft agieren konnten. Auch verschärften institutionelle Reformen nach Kriegsende die politische Marginalisierung der Madhesi (und anderer Gruppen) im Terai. Diese Klagen führten einerseits in den Jahren 2007 und 2015 zu Gewalt, die fehlende institutionelle Repräsentation erhöht aber auch die Emigration. Bisher sind „die angestrebten Arbeitsplätze in der öffentlichen Verwaltung, Armee und Justiz“ traditionellen Hindu-Eliten höherer Kasten vorbehalten, wobei Kaste und Ethnizität stellvertretend für den Zugang zu Reichtum stehen. Terai-Gruppen suchen deshalb vielfach Arbeit im Ausland (Clewett 2015).

Diese Debatte weist auf unser letztes Argument hin. Im Zuge des Friedensprozesses in Nepal wurden bisher die ökonomischen Ursachen des Krieges, wie die weit verbreitete Armut, Landlosigkeit und ökonomische Ungleichheit zwischen Kasten und ethnischen Gruppen, nur unzureichend bearbeitet. Die Schaffung wirtschaftlicher Perspektiven hatte keine Priorität; insbesondere die demobilisierten Kombattanten der Maoisten, die seit dem Jahr 2013 auf den Arbeitsmarkt streben, sind benachteiligt.

Auch wenn ökonomische Perspektiven für junge Männer (und Frauen) einen Schlüsselfaktor für die Emigration darstellen, macht vor allem ein Fokus auf die Ex-Kombattanten die Schwierigkeiten deutlich, einen klaren Zusammenhang zwischen der Qualität des Friedens in der Nachkriegsgesellschaft und dem Ausmaß der Emigration herzustellen. Obwohl der Ländervergleich zeigt, dass Gewalt und Unsicherheit ein wichtiger Faktor für Emigration sein können, beweist das Beispiel

Nepal, dass Emigration die Risiken für Gewalt vermindern kann. Die Möglichkeit für Ex-Kombattanten aus wirtschaftlichen Gründen zu emigrieren – viele von ihnen arbeiten auf den Baustellen in Dubai oder Katar – ist ein wesentlicher Grund dafür, dass sie sich nicht an kriminellen Aktivitäten beteiligen oder sich erneut für einen Krieg mobilisiert haben. Ein Repräsentant einer zivilgesellschaftlichen Organisation erklärte im September 2015 im Interview in Katmandu scherzhaft, es gebe zwei Arbeitsmöglichkeiten für Ex-Kombattanten: „Milizen oder Malaysia“.

El Salvador: Emigration als Sicherheitsventil

Auch mehr als zwanzig Jahre nach Kriegsende leben über 20 Prozent der salvadorianischen Bevölkerung außerhalb des Landes. Das UNHCR zählte im Jahr 1992 direkt nach Kriegsende 26.124 Flüchtlinge aus El Salvador. Obwohl die offiziellen Zahlen der Flüchtlinge seither zurückgegangen sind, wächst die Zahl der Migranten unaufhörlich. Die Mehrheit der Migranten lebt entweder legal oder, aufgrund fehlender Dokumente, illegal in den USA. Migration hat in El Salvador eine lange Tradition; sie fand allerdings lange Zeit nur saisonal innerhalb des Landes oder der Region statt. Mit Beginn des internen Krieges (1980-1992) verließen immer mehr Menschen das Land. Ihre Geldüberweisungen an Verwandte in Salvador sind mittlerweile ein wichtiger Faktor in der salvadorianischen Ökonomie; ihr Anteil am Bruttosozialprodukt stieg nach Angaben der Weltbank von 1,4 Prozent im Jahr 1980 auf 11,7 Prozent im Jahr 1992 und 16,6 Prozent im Jahr 2014. [5]

5 Siehe Weltbank Indikatoren: <http://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS>.

Die anhaltende Emigration nach Kriegsende ist insofern erstaunlich, als der Friedensprozess El Salvadors als einer der wenigen internationalen Vorzeigefälle für den Übergang vom Krieg zum Frieden gilt. Die bewaffnete Opposition demobilisierte sich und wandelte sich zur politischen Partei mit beachtlicher Wählerschaft. In den Jahren 2009 und 2013 gewannen die Kandidaten des Frente Martí de Liberación Nacional (FMLN) sogar die Präsidentschaftswahlen; die Mehrheit der Bevölkerung lebt in Gemeinden mit Bürgermeistern, die der FMLN angehören. Aber auch wenn der Krieg zu Ende ist, bleiben ernsthafte und langandauernde Probleme und Spaltungen bestehen.

Die Gewalt in El Salvador nahm in den ersten Nachkriegsjahren ab. Ab Mitte der 1990er Jahre begannen die damalige rechtsgerichtete Regierung und die Medien jedoch, den Anstieg sozialer und krimineller Gewalt zu skandalisieren und Jugendliche als Haupttäter zu beschuldigen. Obwohl die interpersonale Gewalt an der Wende des Jahrhunderts zunahm, wurde ihr Ausmaß in den öffentlichen Debatten stark übertrieben und funktionalisiert, um arme junge Männer zu stigmatisieren (Oettler 2011). Regierung und Medien forderten eine Politik der Nulltoleranz, die die traditionelle Politik, Aufstände zu bekämpfen, im Nachkrieg reproduzierte. Das Ergebnis war eine starke Eskalation der Gewalt zwischen den Gangs und zwischen diesen und den staatlichen Sicherheitskräften. Die Verbindung zwischen hohem Gewaltniveau und Emigration offenbarte sich, als ein inoffizieller Waffenstillstand zwischen den zwei großen Gangs im Jahr 2015 endete. Die Gewalt erreichte ein neues Höchstmaß und viele Menschen fühlten sich in die Zeit des Krieges zurückversetzt. Der Mangel an physischer Integrität ist damit ein zentraler Faktor für die Emigration.

Die mangelnde Fähigkeit des salvadorianischen Staates und seiner Institutionen, die Gewalt zu reduzieren, hängt eng mit institutionellen Reformen nach Kriegsende zusammen. Die Friedensverträge von Chapultepec sahen eine Serie von Reformen vor. Das Wahlsystem – mitten im Krieg etabliert – erlaubte nun auch die Beteiligung der ehemaligen Guerillagruppe. Die Friedensverträge zielten zudem auf eine umfassende Reform des Sicherheitssektors ab. Die Vereinten Nationen überwachten den DDR-Prozess; die US-Regierung und europäische Geber unterstützten die Etablierung einer neuen zivilen Polizei, bestehend aus ehemaligen Soldaten, Ex-Guerilleros und neuen Rekruten. Beobachter vermuteten ein großes Potenzial in dieser neuen Institution. Fehlender politischer Willen der traditionellen Eliten unterminierte die Umsetzung der Reformen schon früh. Die rechtsgerichtete Regierung nutzte das hohe Maß an Unsicherheit, um Reformen im Sicherheitssektor zu blockieren oder sogar zurückzudrehen. Die öffentliche Sicherheit wurde militarisiert, die neue Arbeitsteilung zwischen ziviler Polizei und Armee verwässert. In der Folge dominierten repressive Strategien im Umgang mit Kriminalität und Gewalt. Das salvadorianische Justizsystem wurde kaum reformiert.

Die Präsidenten des FMLN folgten dieser Politik der öffentlichen Sicherheit im Großen und Ganzen. Obwohl sie behaupten, einen Schwerpunkt auf Gewaltprävention zu legen – formuliert in der Strategie zur Gewaltprävention aus dem Jahr 2012 – dominiert die repressive Politik die alltägliche Praxis. Ein Grund hierfür ist, dass der FMLN im Parlament keine Mehrheit hat; die anhaltenden Medienkampagnen, die eine moralische Panik gegenüber Gangs und Gewalt schüren, ein weiterer. Auch wenn die Nachkriegsmigration aus El Salvador ein komplexes Phänomen ist, spielt die Unfähigkeit der Institutionen, die Gewalt mit anderen Mitteln als der Repression zu bekämpfen, zumindest indirekt eine wichtige Rolle.

Ein dritter Faktor, der mit den beiden genannten in engem Zusammenhang steht, ist das Fehlen von sozialen und wirtschaftlichen Lebensgrundlagen für die Bevölkerungsmehrheit. Die Friedensverträge änderten das salvadorianische Entwicklungsmodell nicht. Über 50 Prozent der ökonomisch aktiven Bevölkerung verdient weniger als den Mindestlohn, dessen Kaufkraft im Vergleich zu 1970 nur noch 30 Prozent beträgt. Das reichste Fünftel der Bevölkerung verfügt über 60 Prozent des Einkommens, das ärmste Fünftel lediglich über 3,5 Prozent. Gleichzeitig ist die Steuerquote des Landes sogar im lateinamerikanischen Vergleich mit nur 13,6 Prozent niedrig. [6] In der Folge sind selbst Regierungen, die eine Änderung der Ungleichheit versprochen haben, aufgrund fehlender Ressourcen mit großen Schwierigkeiten konfrontiert. Die soziale Ungleichheit basiert auf einer Allianz zwischen (und politischem Widerstand von) rechtsgerichteten Politikern und Unternehmern, die sowohl die Ökonomie als auch die Medien des Landes kontrollieren und so jedwede Steuerreform oder andere substanzielle Veränderungen verhindern. Emigration wirkt so als ein Sicherheitsventil. Die Überweisungen von legalen und illegalen Migranten sind der bedeutendste Zufluss externer Finanzen. Die Regierung hat kein Interesse, daran etwas zu ändern.

Aus alledem wird ersichtlich, dass die Nachkriegsmigration aus El Salvador maßgeblich von der Interaktion aller drei Faktoren – Gewalt, dysfunktionale Institutionen und dem Fehlen von sozialen und ökonomischen Perspektiven – angetrieben wird.

⁶ Daten nach Weltbank: <http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS> (7. März 2013).

Eine Friedensdividende für alle

Frieden ist ein komplexes Phänomen und mehr als die Abwesenheit von Krieg. Auch wenn das Ende eines Krieges ein erster Schritt sein kann und bestenfalls neue Möglichkeiten eröffnet, bleibt die Schaffung inklusiver Nachkriegsgesellschaften ein Langzeitprojekt. Die Analyse der anhaltenden Emigration aus Nachkriegsgesellschaften zeigt empirische Belege für das Zusammenwirken vielfacher Formen der Gewalt, schwierigen institutionellen Reformen und fehlenden sozialen und wirtschaftlichen Perspektiven.

Anhand des Beispiels Nepal wird deutlich, wie komplex die unterschiedlichen Gründe für Emigration zusammenwirken: Nach Kriegsende 2006 waren Gewaltausbrüche und wachsende Emigration ein Ausdruck der Frustration im Zusammenhang mit einem Mangel an institutioneller Repräsentation und wirtschaftlichen Möglichkeiten. Das Zusammenspiel der drei Faktoren ist auch in El Salvador offensichtlich. Der Mangel an Reformen des exklusiven Wirtschaftsmodells ist eine wesentliche Triebkraft der nichtstaatlichen Gewalt. Die staatliche Gewalt dient vor allem der Aufrechterhaltung des Status quo. Die reformierten politischen Institutionen sind nicht in der Lage, den sozial ausgegrenzten Gesellschaftsgruppen Sicherheit und Partizipation zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund sollten internationale Akteure ihre Strategien für Nachkriegsgesellschaften anpassen. Auch wenn die internationalen Strategien immer komplexer werden, sind sie überwiegend Sektor bezogen und verwenden Sequenzierung als Ersatz für ganzheitliche Ansätze. Im Bereich der Gewaltreduktion fördern die ersten Projekte internationaler Agenturen und Geber meist zunächst DDR. Das ist zwar wichtig, reicht aber nicht aus. Sicherheit ist nicht nur für die ehemaligen Kombattanten und Eliten wichtig, sondern für die gesamte Gesellschaft. Aus diesem Grund sollten Programme der Gewaltprävention sowie der Unterstützung von Opfern gleichzeitig einsetzen und nicht erst dann, wenn Nachkriegsunterstützung nach ein paar Jahren in „normale“ Entwicklungszusammenarbeit überführt wird.

Die Reform von Institutionen ist ein langer und vielfach umkämpfter Prozess. Blaupausen taugen selten und Vorkriegsinstitutionen verschwinden nicht einfach. Die Unterstützung institutioneller Reformen muss deshalb auf dem Wissen über Vorkriegsinstitutionen und der Kenntnis der zentralen gesellschaftlichen Spaltungen beruhen. Nur dann verursacht der Reformprozess weniger neue Spannungen und können die reformierten Institutionen Gewalt als Mittel der Konfliktbearbeitung ablösen.

Nachhaltige Lebensgrundlagen sind nicht zuletzt – vor allem für junge Leute – eine notwendige Bedingung – sowohl für einen qualitativ hochwertigen Frieden als auch dafür, die Emigration zu begrenzen oder zu stoppen. Dafür sind ausreichende und menschenwürdige Arbeitsplätze und legale Migrationsmöglichkeiten zentral und wahrscheinlich wesentlich besser geeignet, um nachhaltigen Frieden zu schaffen und massenhafte Emigration einzugrenzen als die hohe Wettbewerbsfähigkeit.

Diejenigen, die heute zur Bekämpfung der „Fluchtursachen“ aufrufen, sollten sich bewusst sein, dass der Krieg eher ein Symptom eben dieser Ursachen ist und fundamentale Veränderungen notwendig sind, um die Flüchtlinge zur Rückkehr zu bewegen.

Literatur

- Ansorg, Nadine, Felix Haass und Julia Strasheim, (2016), Police Reforms in Peace Agreements, 1975–2011: Introducing the PRPA dataset, in: *Journal of Peace Research*, <http://jpr.sagepub.com/content/early/2016/04/26/0022343316628932.abstract>.
- Castles, Stephen (2013), The Forces Driving Global Migration, in: *Journal of Inter-cultural Studies*, 34, 2, 122-140.
- Clewett, Paul (2015), Redefining Nepal: Internal Migration in a Post-Conflict, Post-Disaster Society, in: *Migration Information Source*, www.migrationpolicy.org/article/redefining-nepal-internal-migration-post-conflict-post-disaster-society.
- Coppedge, Michael, John Gerring, Staffan I. Lindberg, Jan Teorell et al. (2015a), *Varieties of Democracy: Methodology*, Gothenburg: *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- , (2015b), *Varieties of Democracy: V-Dem [Country-Year/Country_date] Dataset v5*. *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Davenport, Christina, Will Moore und Steven Poe (2003), Sometimes You Just Have to Leave: Domestic Threats and Forced Migration, 1964-1989, in: *International Interactions*, 29, 1, 27-55.
- Eck, Kristine, und Lisa Hultman (2007), One-Sided Violence Against Civilians in War. Insights from New Fatality Data, in: *Journal of Peace Research*, 44, 2, 233-246, doi:10.1177/0022343307075124.
- Government of Nepal, GoN (2014), *National Population and Housing Census 2011: Social Characteristics Tables*, Kathmandu, Nepal: National Planning Commission Secretariat. Central Bureau of Statistics, <http://cbs.gov.np/wp-content/uploads/2014/03/Volume05Part02.pdf>.
- Sundberg, Ralph, Kristine Eck und Joakim Kreutz (2012), Introducing the UCDP Non-State Conflict Dataset, in: *Journal of Peace Research*, 49, 2, 351-362, doi:10.1177/0022343311431598.
- Urdal, Henrik (2006), A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence, in: *International Studies Quarterly*, 50, 607-629.
- Westendorf, Jasmine-Kim (2015), *Why Peace Processes Fail: Negotiating Insecurity After Civil War*, Boulder und London: Lynne Rienner Publishers.
- Wood, Reed, und Mark Gibney (2015), Political Terror Scale, 1976-2012, in: *Human Rights Quarterly*, 35, 2, 367-400.

Die AutorenInnen

Felix Haass ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Arnold-Bergstraesser-Institut in Freiburg und am GIGA German Institute of Global and Area Studies. Er ist Doktorand an der Universität Greifswald. Seine Forschungsinteressen sind auf die politische Ökonomie von Post-Conflict-Power-Sharing, externe Hilfen und UN-Friedensmissionen ausgerichtet.

felix.haass@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/haass

Dr. Sabine Kurtenbach ist Politikwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA German Institute of Global and Area Studies. Ihre Forschungsinteressen umfassen Nachkriegsgesellschaften, Friedensprozesse, Sicherheitssektorreformen und die Situation Jugendlicher in Lateinamerika und darüber hinaus.

sabine.kurtenbach@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/kurtenbach

Julia Strasheim ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA German Institute of Global and Area Studies und Doktorandin an der Universität Heidelberg. Ihre Forschungsinteressen umfassen Peacebuilding, Übergangsregierungen, Sicherheitssektorreform und den Friedensprozess in Nepal.

julia.strasheim@giga-hamburg.de, www.giga-hamburg.de/team/strasheim

GIGA-Forschung zum Thema

Der Forschungsschwerpunkt 2 „Frieden und Sicherheit“ untersucht Frieden und Konflikte in Afrika, Asien, Lateinamerika und Nahost sowie internationale Trends in der Entwicklung von Gewalt und Sicherheit. Das Projekt „Institutionen für einen nachhaltigen Frieden“ (ISP) analysiert die Rolle formaler staatlicher Institutionen bei der Regulierung von Konflikten in Gesellschaften, die ethnisch, religiös oder sozial gespalten sind.

GIGA-Publikationen zum Thema

Ansorg, Nadine, Felix Haass und Julia Strasheim (2016), Police Reforms in Peace Agreements, 1975–2011: Introducing the PRPA dataset, in: *Journal of Peace Research*, <http://jpr.sagepub.com/content/early/2016/04/26/0022343316628932.abstract>.

Ansorg, Nadine, und Sabine Kurtenbach (Hrsg.) (2016), *Institutional Reforms and Peacebuilding. Change, Path-Dependency and Societal Divisions in Post-War Communities*, London: Routledge (im Erscheinen).

Haass, Felix, und Martin Ottmann (2015), *Buying Peace? The Political Economy of Power-Sharing*, GIGA Focus International, 9, www.giga-hamburg.de/de/publikationen/giga-focus/international-edition-english.

Kurtenbach, Sabine, und Andreas Mehler (Hrsg.) (2013), Institutions for Sustainable Peace? Determinants and Effects of Institutional Choices in Divided Societies, in: *Civil Wars*, 15, 1.

Strasheim, Julia, und Hanne Fjelde (2014), Pre-Designing Democracy: Institutional Design of Interim Governments and Democratization in 15 Post-Conflict Societies, in: *Democratization*, 21, 2, 335-358.

Impressum



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Internet gelesen und heruntergeladen werden unter www.giga-hamburg.de/giga-focus und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Der GIGA Focus wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Gesamtredaktion GIGA Focus: Dr. Sabine Kurtenbach

Redaktion GIGA Focus Global: Dr. Sabine Kurtenbach

Lektorat: Dr. Silvia Bücke

GIGA | Neuer Jungfernstieg 21

20354 Hamburg

www.giga-hamburg.de/giga-focus

giga-focus@giga-hamburg.de

G I G A
German Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien