

Die Grenzen von DD&R

REINTEGRATIONSERFAHRUNGEN AUS ACEH

2005 machte ein Friedensabkommen dem dreissigjährigen Sezessionskonflikt in Aceh, Indonesien ein Ende. Der Vertrag von Helsinki enthielt Pläne, Kämpfer der GAM-Bewegung zu entwaffnen und sie wieder in die Gesellschaft zu integrieren. Nach dreieinhalb Jahren hält der Frieden in Aceh noch immer, doch obwohl die Nachkriegsgeschichte von Aceh insgesamt positiv ist, gilt das nicht für die Erfahrungen, die man allgemein bei der Unterstützung zur Reintegration von ehemaligen Kombattanten und anderen gemacht hat. Das Resultat ist ein Anwachsen lokaler Gewalttaten auf Provinzebene. Die Erfahrungen, die in Aceh gemacht werden, liefern wichtige Aufschlüsse über Theorie und Praxis der internationalen Entwaffnungs-, Demobilisierungs- und Reintegrationsbemühungen (DD&R).

Kapitel 8 bezieht sich auf eine Reihe von Studien der Weltbank, darunter zwei repräsentative Untersuchungen, die unter ehemaligen Kombattanten durchgeführt wurden (in einer dieser Studien wurden über 3.000 zivile Haushalte befragt), über fortlaufende Konfliktüberwachung, eine die ganze Provinz umfassende Erhebung über Schäden an der Infrastruktur und anderen sozialen Strukturen, und eine Einschätzung der Armutsrate. Das Kapitel kommt zu dem Schluss, das Aceh inzwischen weitgehend friedlich ist, weil beide Seiten sich auf oberster Ebene dafür einsetzen und es auch generell in Aceh den Wunsch nach Frieden gibt. Versuche, die Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten zu verbessern, haben jedoch bei diesen Friedensversuchen nur eine untergeordnete Rolle gespielt; zeitweilig haben sie sogar die Spannungen erhöht. Der Grund dafür: die Reintegrationsmethoden stützten sich auf Erfahrungen, die anderenorts mit derartigen Programmen gemacht wurden und die mit der Situation in Aceh nur wenig zu tun hatten.

Fehleinschätzungen der Situation: die wahren Reintegrationsbedürfnisse in Aceh

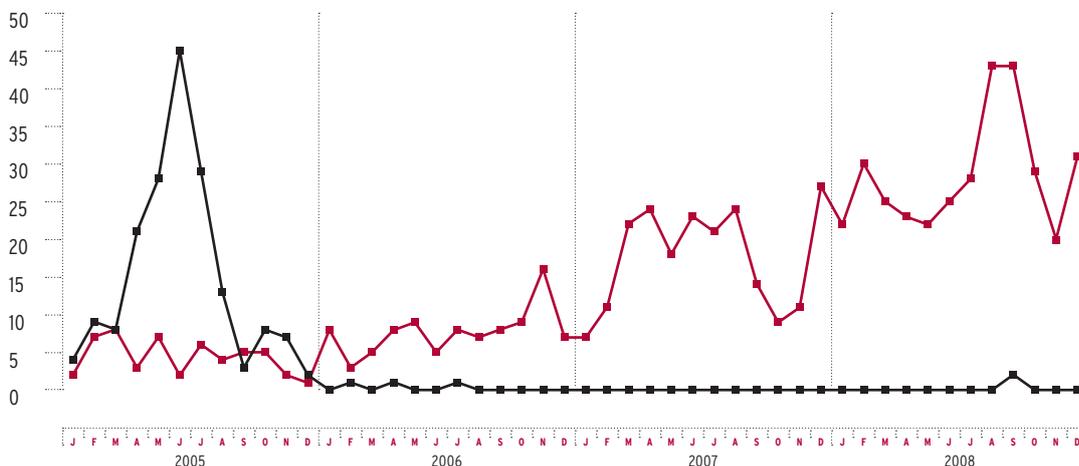
Viele der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, mit denen sich Reintegrationsprogramme beschäftigen sollen, waren in Aceh nicht vorhanden. Diese Programme versuchen gemeinhin, die tiefgehenden Unterschiede zwischen ehemaligen Kriegsgegnern zu überbrücken. In Aceh fehlten diese Differenzen zwischen früheren Kombattanten und den örtlichen Kommunen jedoch. Die Beziehungen zwischen den GAM-Kämpfern und der zivilen Bevölkerung blieben auch während des bewaffneten Konflikts erhalten und viele Kämpfer kehrten während des Konflikts immer wieder in ihre Dörfer zurück. Die Trennungslinie zwischen Kombattanten und Zivilisten blieb stets unübersichtlich. Als Resultat wurden Kämpfer bei ihrer Rückkehr nach Friedensschluss häufig sogar gefeiert. Weniger als ein Prozent der früheren Kombattanten hat über Probleme bei der Rückkehr berichtet. Darüber hinaus zeigen viele der durchgeführten Untersuchungen, dass die ehemaligen Kombattanten das Vertrauen ihrer Gemeinschaft geniessen und im Sozialgefüge ihrer Dorfgemeinschaften eine bedeutende Rolle spielen.

Die Wiedereingliederung ehemaliger Kombattanten in politische Strukturen kann auch eine Herausforderung darstellen. Sie müssen die Legitimität der staatlichen Institutionen anerkennen; das kann sich in einem Nachkriegsszenarium, in dem die

Grafik 8.1 **Gewaltkonflikte in Aceh zwischen Januar 2005 und Dezember 2008**

■ Gewalttaten auf lokaler Ebene ■ GAM - Gol Zwischenfälle (Gol: Government of Indonesia)

ANZAHL DER GEWALTÄTIGEN KONFLIKTE



Quelle: Korrespondenz mit Adrian Morel, Leiter der Konfliktüberwachungsarbeit der Weltbank, Februar 2009

Tabelle 8.6 Arbeitslage: GAM vs. Zivilisten, Mitte 2008

Welche Option beschreibt Ihre Lage am Arbeitsmarkt am besten?	Männer		Frauen	
	Exkombattanten (n=1.024)	Zivilisten (n=1.794)	Exkombattanten (n=29)	Zivilisten (n=1.237)
Vollbeschäftigung	85%	78%	45%	29%
Regelmässige Teilzeit-/Vertragsarbeit	6%	6%	7%	5%
Gelegentliche Teilzeit-/Vertragsarbeit	6%	4%	14%	6%
Arbeitslos	1%	3%	0%	1%
Student	0%	5%	0%	4%

Quelle: ARLS (2008)

Auseinandersetzungen nicht durch einen Sieg der Rebellen sondern durch Verhandlungen beendet worden sind, äusserst schwierig gestalten. In Aceh jedoch gibt es einen hohen Grad von politischer Partizipation seitens der ehemaligen Kombattanten. Die Wahrscheinlichkeit, dass sie an den Provinzwahlen von 2006 teilnahmen, war höher als für die Zivilbevölkerung. Laut ihren Aussagen ist es ausserdem wahrscheinlicher, dass sie in den kommenden Präsidentschaftswahlen Indonesiens ihre Stimme abgeben.

Obwohl die Herausforderungen der Nachkriegszeit in Aceh nichts Ungewöhnliches sind, unterscheiden sie sich von den Zielsetzungen des Reintegrationsmodells.

Eine Vermutung des Integrationsmodells ist, dass frühere Kombattanten oft erhebliche Schwierigkeiten haben würden, Arbeit zu finden, und dass sie deshalb gezielter Unterstützung bedürfen. In Aceh jedoch gibt es weniger Arbeitslose unter den ehemaligen Kombattanten als unter Zivilisten. Dies ist nicht das Ergebnis der Reintegrationsprogramme: wer Unterstützung von Geberländern oder der Regierung erhalten hat, ist ebenso von Arbeitslosigkeit bedroht wie jeder andere. Tatsächlich haben ein umfassenderes Wirtschaftswachstum und Verbesserungen im Bereich der Sicherheit dazu beigetragen, die Chancen bei der Arbeitssuche zu verbessern. Die meisten ehemaligen Kombattanten haben keine schlechtere Schulbildung als Zivilisten, zusätzlich verfügen sie über gute Kontakte zu den Schaltstellen der Macht und haben deshalb in ihrer überwiegenden Mehrheit keine Probleme, Beschäftigung zu finden.

Probleme der auf Individuen ausgerichteten Hilfeleistung

Viele wichtige Themen müssen noch behandelt werden, um Frieden in Aceh zu konsolidieren. Aber es handelt sich dabei nicht um Probleme, die durch Reintegrationsprogramme in einer bedeutsamen Weise gelöst werden könnten. Programme in Aceh haben auf einzelne Kombattanten abgezielt und Bargeld als Entschädigung angeboten. Aber ein derartiges Vorgehen hatte nur minimale Wirkung auf die Zukunftsperspektiven ehemaliger Kriegsteilnehmer, und hat häufig sogar zu Enttäuschungen geführt und zusätzliche Spannungen ausgelöst. Auf Individuen ausgerichtete Hilfeleistungen haben sich oft als unproduktiv erwiesen, zum Teil deshalb, weil es nicht möglich war, zwischen Exkombattanten und Zivilisten zu unterscheiden. Kombattanten haben das Geld, das ihnen gegeben wurde, oft leichtfertig ausgegeben und damit die positiven Absichten der Unterstützung unterlaufen. Die blosser Auszahlung von Hilfsgeldern ohne technische Unterstützung machte den produktiven Einsatz dieser Mittel häufig zunichte. Darüber hinaus missfiel die Tatsache, dass die Verteilung der Gelder ohne die notwendige Transparenz erfolgte, den lokalen Behörden. Mangel an staatlicher Legitimität hatte den Konflikt ursprünglich ausgelöst, jetzt beschwor die Verteilung der Hilfsgelder die Möglichkeit herauf, dass der Konflikt wieder aufgenommen wird.

Ein „maximalistischer“ Reintegrationsansatz

Die Ziele der DDR-Programme haben sich zunehmend von kurzfristigen Hilfsleistungen zu länger anhaltenden Unterstützungsprogrammen und zur Förderung der allgemeinen Sicherheit entwickelt. In Aceh war diese Vorgehensweise entscheidend: das Fehlen jeden Wirtschaftswachstums, der dringend benötigte Wiederaufbau sowie die Abwesenheit starker Institutionen rufen nach breit angelegten Strategien. Die enormen Wiederherstellungsgelder nach dem Tsunami eröffneten Möglichkeiten für ein „maximalistisches“ Vorgehen. Reintegrationsprogramme und Nachkriegsstrategien wurden jedoch von den Wiederaufbauhilfen nach dem Tsunami und von den übergreifenden Entwicklungsprogrammen getrennt. Dadurch erreichten nur geringe Mittel die durch den Krieg betroffenen Regionen; es kam zu einer unausgewogenen Situation. Die durch den Krieg zerstörte Infrastruktur wurde nur halb so schnell wieder aufgebaut wie die durch den Tsunami verursachten Schäden beseitigt wurden; die Mittel für Tsunamihäuser sind doppelt so hoch wie für Häuser, die im Krieg zerstört wurden. Mehr als vierzig Prozent aller befragten Personen erklärten, dass die Ungleichheit bei der Verteilung der Hilfsgelder die Ursache für eine erneute Spaltung sei.

Das Budget für 2008 belief sich auf 1,4 Milliarden US-Dollar, das entspricht dem Sechsfachen des Jahres 1999. Hilfe wird voraussichtlich auch in den kommenden Jahren in gleicher Höhe fliessen. Daraus ergeben sich grosse Möglichkeiten, die Folgen des Krieges zu beseitigen. Die fehlende Leistungsfähigkeit lokaler Regierungsinstitutionen birgt jedoch auch ihre Risiken: wenn die gewaltigen Hilfsmittel nicht zu einer Verbesserung der wirtschaftlichen Verhältnisse und einer Erhöhung des Lebensstandards führen, könnten Desillusion und sogar erneute Gewalt wieder einsetzen. ❏