

## **Instrumente der zivilen Krisenintervention**

### **Vortrag für „Alternative Macht Sicherheit“- Tagung der Petra-Kelly Stiftung u.a., 11. Februar 2005 in München**

(überarb. Version)

Christine Schweitzer

Bis 1989 hieß es: „Wir müssen den Warschauer Pakt von einem Angriff abschrecken, und das können wir nur, wenn wir glaubhaft mit den Einsatz aller Mittel, einschließlich von Atomwaffen, drohen“. Von ca. 1990/91 bis 2001 lautete es: „Wir tragen eine weltweite Verantwortung und müssen humanitäre Katastrophen verhindern. Dazu müssen wir unser Rüstungspotential so umstellen, dass es zum Einsatz in aller Welt taugt.“ Und seit September 2001 heißt es „Wir müssen die bekämpfen, die Terrorismus unterstützen“ – im Krieg gegen den Terror scheinen alle Mittel, einschließlich Angriffskriege, möglichem Einsatz von Atomwaffen und massiven Menschenrechtsverletzungen wie unrechtmäßige Festnahmen und Folter, wieder Recht zu sein. Trotz dieser höchst unterschiedlichen Begründungszusammenhänge hat sich eines jedoch nicht geändert: Es geht immer um Einsatz massiver Gewalt, es stand und steht immer der Schutz der eigenen Interessen und eigenen Bevölkerung im Vordergrund, während Tod und Leiden Menschen anderer Nationen billigend in Kauf genommen wurde und wird, und vielfach waren die genannten Begründungen nur Vorwände, um eigene ökonomische oder machtpolitische Interessen zu verschleiern, wie die Kriege gegen Afghanistan und Irak jüngst deutlich gemacht haben.

Was bedeutet es eigentlich vor diesem Hintergrund, über Zivile Krisenintervention nachzudenken? Für die Politik ist es vorrangig ein passgenauer Baustein in einer militärgestützten Gesamtstrategie. Zivile Instrumente werden da gefördert, wo sie als adäquater als militärische angesehen werden, z. B. in der Konfliktprävention, als ziviles Element in komplexen Missionen der Friedenskonsolidierung (wie z.B. Bosnien, Kosovo oder Afghanistan), oder in Situationen, wo eine Militärintervention aus welchen Gründen auch immer nicht in Frage kommt. Natürlich ist es schon ein Fortschritt, dass die Bedeutung und Wirksamkeit solcher Instrumente von der Politik anerkannt werden wie z. B. der deutsche Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ genauso demonstriert wie zahlreiche Konzeptpapiere, die in anderen Ländern, auf EU-Ebene und im Rahmen der Vereinten Nationen in den letzten Jahren verfasst worden sind. Aber wenn es um zivile Krisenintervention, zivile Konfliktbearbeitung oder wie die Begrifflichkeiten auch immer gewählt werden, geht, dann darf dies meiner Ansicht nach die Frage nach der Rolle von Gewalt nicht ausklammern. Im Bereich der humanitären Hilfe ist seit einigen Jahren viel von „do no harm“ – keinen Schaden zufügen“ die Rede. Gemeint damit ist, dass geplant negativen Nebenwirkungen von humanitärer Hilfe, z. B. dass Kriegsparteien von ihr profitieren – gegengesteuert werden muss. Doch im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung wird oftmals hingegenommen, dass sie mit militärischen Mitteln gemischt wird, sei es, dass das Militär zivile Wiederaufbauhelfer „schützen“ soll, sei es, dass das Militär zunehmend selbst solche zivilen Aufgaben wahrnimmt – bis hin zu Schulungen in Gewaltprävention in Klassenräumen!

Ich will mich hier gar nicht auf die Diskussion einlassen, ob es nicht auch Extremsituationen gibt, in denen der Einsatz von Gewalt einzig reale Möglichkeit ist, noch Schlimmeres zu verhüten. Es mag solche Situationen geben – zumindest solange keine institutionellen Alternativen zu Militär geschaffen worden sind, die ich am Schluss dieses Vortrages noch kurz ansprechen möchte. Viel wichtiger scheint mir, dass in bestimmt 80-90% aller Fälle Militär entsandt und Gewalt

angewendet wird, obwohl es Alternativen gegeben hätte, und obwohl die Gewalt die Dinge noch schlimmer machte.

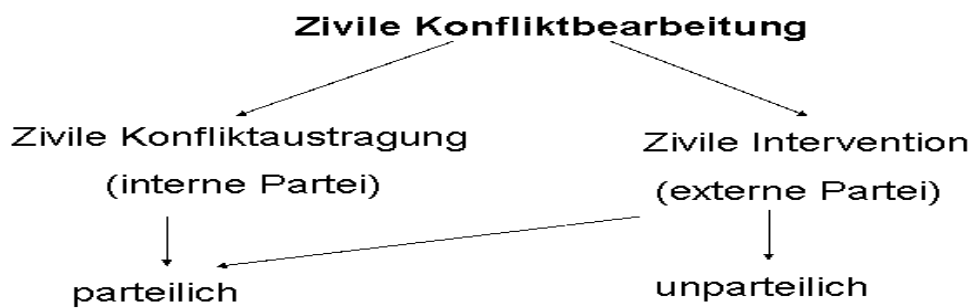
Im Folgenden möchte ich, wie mir mit diesem Einleitungsvortrag aufgegeben wurde, einen Überblick über Instrumente der zivilen Krisenintervention geben, um dann nochmals auf die eben angesprochenen Fragen zurückzukommen.

### **Ein paar allgemeine Anmerkungen zur "Zivilen Konfliktbearbeitung"**

Ich werde im folgenden den Begriff der „zivilen Krisenintervention“ mit dem der „Zivilen Konfliktbearbeitung durch Dritte oder externe Parteien“ gleichsetzen, um der Diskussion um den Begriff von „Intervention“, der von FriedenswissenschaftlerInnen höchst unterschiedlich gebraucht wird, zu entgehen. Unter Ziviler Konfliktbearbeitung verstehe ich dabei die Bearbeitung von Konflikten ohne die Anwendung direkter Gewalt. Das Ziel ist eine Regelung oder Lösung des Konflikts zu finden, die die Interessen aller Konfliktparteien berücksichtigt.

Dabei muss einleitend herausgehoben werden, dass das Eingreifen externer Gruppen natürlich nicht die einzige Form der Konfliktbearbeitung ist. Oftmals an erster Stelle steht die Bearbeitung durch die betroffenen Konfliktparteien selbst (*Konfliktaustragung*), von der die Bearbeitung durch dritte bzw. externe Parteien (*Konfliktintervention*) unterschieden werden muss. Wenn mehrere Dörfer in Kolumbien sich zur "Zone des Friedens" ernennen und Militär wie Guerillas den Zugang verweigern, dann ist dies ein Beispiel für zivile Konfliktbearbeitung, aber nicht von ziviler Intervention.

Zum zweiten sollte ebenfalls direkt herausgehoben werden, dass Eingreifen in Konflikte eine höchste parteiliche Sache sein kann. Und zwar nicht nur von Seiten der ‚powers that be‘, sondern auch zivilgesellschaftliche Gruppen und Bewegungen mischen sich vielfach auf der Seite des einen oder des anderen (früher oftmals von Befreiungsbewegungen, heute auf Seiten von zivilgesellschaftlichen Gruppen) ein. Es gibt viele Beispiele für parteiliche Konfliktinterventionen, sei es innergesellschaftlich oder international, von den Solidaritätsbewegungen zu lateinamerikanischen Ländern bis zu den internationalen gewaltfreien Initiativen, die sich seit mehreren Jahren in Palästina für die Beendigung der Besetzung durch Israel einsetzen. Johan Galtung (1982) wies schon vor über zwanzig Jahren darauf hin, dass in einem Fall mit großem Ungleichgewicht der Machtverteilung zwischen den Konfliktparteien, gewaltfreie (oder zivile) Intervention bedeuten sollte, parteilich den Unterlegenen zu stärken.

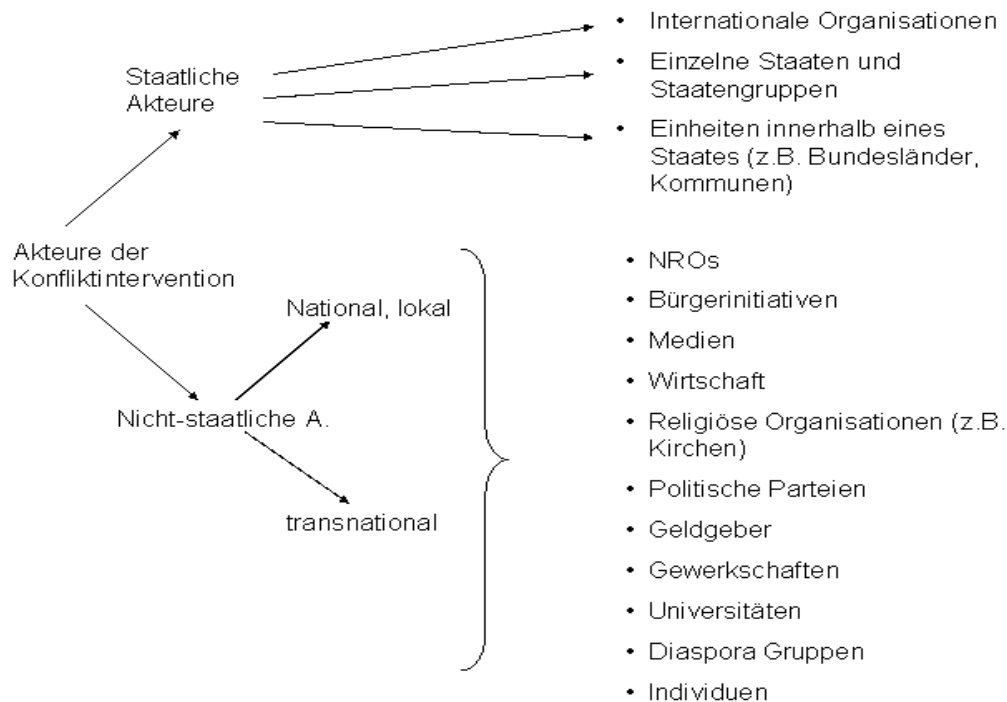


### **Akteure in der zivilen Konfliktbearbeitung**

Es gibt eine Vielzahl möglicher Intervenenten: Etabliert hat sich die Unterscheidung zwischen Regierungen auf der einen Seite und allen anderen, auch "Track 2" genannt. Aber sie gibt kein adäquates Bild dessen wieder, was tatsächlich im Bereich der Konflikttransformation durch externe Parteien geschieht.<sup>i</sup>

Louise Diamond und Botschafter John McDonald führten deshalb schon 1993 das Konzept der "Multi-track Diplomacy" ein. Sie unterscheiden neun "Pfade": Regierung, professionelle Konfliktbearbeiter, Wirtschaft, private BürgerInnen, Forschung, Training und Bildung, Aktivismus, Religion, Geldgeber und öffentliche Meinung. Auf ihrem Konzept aufbauend, halte ich es für angebracht, von zwei Haupttypen von Akteuren (staatlich und nicht-staatlich) mit jeweils mehreren Subtypen zu sprechen:

Nichtstaatliche Akteure können weiterhin ebenfalls danach unterschieden werden, ob sie regional, national oder transnational tätig sind.



### Interventionsstrategien

Grundsätzlich stellen sich denjenigen, die an einer Prävention oder Deeskalation und Beilegung eines Makro-Konfliktes Interesse haben, drei Aufgaben:

- Gewalt zu verhindern bzw. zu deeskalieren,
- die Konflikthalte zu bearbeiten und
- die dem Konflikt zugrunde liegenden Strukturen, Denk- und Verhaltensweisen so zu verändern, dass Frieden wieder möglich wird.

Diesen drei Aufgaben können drei Friedensstrategien<sup>ii</sup> zugeordnet werden:

Peacekeeping (Friedenssicherung) als die Strategie, „die Akteure zu kontrollieren, so dass sie zumindest aufhören, Dinge, andere und sich selbst zu zerstören“.

Peacemaking (Friedensstiftung) als „die Suche nach einer Verhandlungslösung für die wahrgenommenen Interessenkonflikte zwischen den Parteien“.

Peacebuilding (Friedenskonsolidierung) als „die Strategie, die am direktesten versucht, jene destruktiven Prozesse umzukehren, die die Gewalt begleiten.“ Galtung spricht von der „Überwindung des Widerspruches an den Wurzeln des Konfliktes“.

Diese Strategien dürfen nicht mit bestimmten Aktivitäten verwechselt werden. Zum Beispiel kann Dialog sowohl genutzt werden, um eine Lösung des Konfliktes zu finden – dann würde es zu Peacemaking gehören – oder Verständnis und Versöhnung zwischen den Konfliktparteien zu bewirken – dann gehört es zu Peacebuilding. In der Praxis haben viele Aktivitäten Aspekte, die zu mindestens zwei, wenn nicht zu allen drei Strategien gehören. Trotzdem macht es Sinn, sie zu unterscheiden, weil die Unterscheidung es erlaubt, verschiedene Funktionen und Probleme zu illustrieren.

Peacebuilding, Peacemaking und Peacekeeping müssen, anders als in Boutros-Ghalis Agenda für den Frieden behauptet, gleichzeitig angewendet werden, wenn ein Konflikt erfolgreich

transformiert werden soll. Ohne Peacekeeping wären Peacemaking und Peacebuilding sehr schwierig, weil Gewalt leicht wieder den Prozess zu überwältigen drohte, und jede Gruppe, die eine Friedensinitiative sabotieren will, es leicht finden würde, bewaffnete Zusammenstöße zu provozieren. Wenn Peacebuilding ineffektiv ist, dann laufen die Entscheidungsmacher Gefahr, die Unterstützung ihrer Bevölkerung zu verlieren. Und wenn Peacemaking ineffektiv ist, dann wird der Interessengegensatz, der dem Konflikt zugrunde lag, ungelöst bleiben und die Wahrscheinlichkeit ist hoch, dass der Konflikt wieder eskalieren würde.

In der untenstehenden Darstellung der drei Strategien wird besonderes Gewicht auf solche Taktiken und Aktivitäten gelegt, die unter die Überschrift der Zivilen Intervention im Sinne von nicht-militärischem Eingreifen von staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren fallen. Ausgelassen werden deshalb sowohl die zahlreichen Ansätze, die von Akteuren in den Konflikten selbst entwickelt wurden, wie jene, die sich auf den Einsatz militärischer Gewalt stützen.

Strategie	Peacekeeping	Peacemaking	Peacebuilding
Problem	gewaltsames Verhalten	wahrgenommene Unvereinbarkeit von Interessen	destruktive Prozesse, die mit Gewalt einhergehen, soziale und ökonomische Ungerechtigkeit
Funktion	Kontrolle, Verhinderung, Einschränkung von Gewalt	befasst sich mit den Inhalten (Interessen, Positionen) der Konfliktparteien	die strukturellen Ursachen und Folgen des Konfliktes bearbeiten
Zielgruppe von Regierungen	Militär, bewaffnete Kräfte	Regierungen, politische Führer	Bevölkerung, Großgruppen
Aktivitäten von Regierungen	militärisches Peacekeeping, zivile oder militärische Monitoring Missionen	Mediation und Vermittlung aller Art	z.B. Bildungsprogramme, Medienförderung, Wirtschaftshilfe-Programme, Demokratieförderung
Zielgruppen von NROs	gewaltbereite Gruppen und Individuen, z.B. Todesschwadronen, Polizei	selten Regierungen, Menschen im „zweiten Rang“, politische Führer der mittleren und unteren gesellschaftlichen Ebenen	spezifische Gruppen, lokale Gemeinschaften
Aktivitäten von NROs	Begleitschutz von Menschenrechtsaktivisten (Peace Brigades International), Monitoring und Präsenz (z.B. Non-violent Peaceforce)	inoffizielle Vermittlung (z.B. Sant' Egidio im Kosovo), „Conflict-solving workshops“, Dialogtreffen	Konflikttransformationstrainings, Jugendarbeit, Frauenarbeit, Traumabearbeitung, Bildungsarbeit (z.B. Zivile Friedensdienste), Entwicklungszusammenarbeit mit Aspekt der Konfliktbearbeitung

## Peacekeeping

Peacekeeping ist ein primär dissoziativer Ansatz, d.h. damit wird versucht, die Gegner auseinander zu halten (siehe Galtung 1982). Peacekeeping wird oft mit den UN-'Blauhelmen' gleichgesetzt. Dies verkennt den über die Jahrzehnte veränderten Charakter von Peacekeeping – Missionen. Moderne Peacekeeping-Missionen der "zweiten", "dritten" und "vierten" Generation beinhalten vielfach ein großes ziviles Kontingent, das sowohl von internationalen Organisationen wie auch von gestellt und viele Aufgaben des Peacebuilding (Administration, Wiederaufbau staatlicher Strukturen, Durchführung von Wahlen sowie mit Nothilfe für Flüchtlinge und dergleichen) übernimmt.

Neben den militärischen gibt es rein zivile Peacekeeping-Missionen. Zum Beispiel hat in Bougainville (Südpazifik) Ende 1997 die Truce Monitoring Group/Peace Monitoring Group (TMG/PMG) ihre Arbeit aufgenommen. Sie wird von den vier Nachbarstaaten gestellt und überwacht das Friedensabkommen zwischen Papua New Guinea und den Kriegsparteien in Bougainville. Ihre Teams bestehen zum Großteil aus Soldaten der Streitkräfte, die aber keine Waffen tragen.<sup>iii</sup>

Ein anderes Beispiel ist die Kosovo Verification Mission (KVM) der OSZE. Ab November 1998 wurde sie stationiert, um ein - unter der Drohung mit einem NATO-Angriff zustande gekommenes - Waffenstillstandsabkommen zwischen Jugoslawien und der aufständischen Kosovo-Befreiungsarmee UCK zu überwachen. Die Mission begann von Anfang an unter schwierigen Vorzeichen: Die OSZE hatte große Mühe, die erforderliche Zahl von Personal zu entsenden und die KVM erreichte nie ihre vorgesehene Personalstärke von 2000 Personen. Auch ist es deutlich, dass keine der beiden Konfliktparteien wirklich einen Waffenstillstand wollten, und die eine der beiden sogar großes Interesse an einer internationalen Militärintervention hatte. Die KVM wurde im März 1999 abgezogen, weil sich die Zahl der gewaltsamen Zwischenfälle häufte und die NATO nach dem Scheitern der Rambouillet-Verhandlungen sich zum militärischen Angriff auf Jugoslawien entschlossen hatte. Trotzdem wäre es falsch zu sagen, dass sie versagt habe. Während der Zeit ihres Aufenthaltes haben ihre BeobachterInnen sehr viel zur Deeskalation von Gewalt beigetragen.

Rein zivile Peacekeeping-Missionen werden gebraucht, wenn z. B. die Konfliktparteien keine militärischen Peacekeeper im Lande wollen, wenn es an politischem Willen und Mitteln bei der UN fehlt, eine militärische Mission aufzustellen, oder wenn eine Analyse der Situation zeigt, dass die Präsenz einer Armee bei einer Bevölkerung, die bereits von Krieg und Soldaten traumatisiert wurde, eher kontraproduktiv wirken würde. Dieser Aspekt spielt leider bei der Frage der Aufstellung von Peacekeeping Missionen viel zu selten eine Rolle.

Von einigen AutorInnen, die sich mit ziviler bzw. gewaltfreier Intervention auseinandersetzen, ist das Konzept des Peacekeepings dahin ausgeweitet worden, Aktivitäten mit geringerer Reichweite als den Gesamtkonflikt mit einzuschließen. Klassisches Beispiel ist die Schutzbegleitung durch Freiwillige der internationalen NRO Peace Brigades International für MenschenrechtsaktivistInnen in bestimmten Ländern vor allem Lateinamerikas. Die internationale Präsenz von BürgerInnen aus als mächtig wahrgenommenen Staaten (USA, Westeuropa) schreckt potentielle Angreifer (Todesschwadronen) von einem Angriff ab. Diese Abschreckungswirkung funktioniert dann, so illustrieren Mahony und Eguren in ihrem Buch "Unarmed Bodyguards" (1997), wenn die Angreifer Grund haben, internationalen Druck zu fürchten. Dieser würde eintreten, wenn die Angreifer vor den Augen internationaler BeobachterInnen einen Mord begingen oder gar die BeobachterInnen selbst zum Opfer machen würden. Welche Form dieser internationale Druck jenseits von diplomatischen Protestnoten und massenhaften Protestschreiben von BürgerInnen anderer Länder annehmen würde, bleibt in der

Regel vage. Angesichts der ökonomischen und politischen Abhängigkeiten gerade lateinamerikanischer Länder, von den USA und Westeuropa könnte die Drohung aber durchaus handfeste Züge annehmen.

Aber gewaltfreies Peacekeeping beruht nicht immer nur auf "Abschreckung", wie das Beispiel der indischen Shanti Sena zeigt. Diese verbanden Präsenz und Peacebuilding mit Dazwischenstellen im Fall von Konflikteskalationen, z.B. in Aufständen. Gewaltfreies Peacekeeping und Respekt für die PeacekeeperInnen beruht auf verschiedenen Faktoren: der Identität (Alter, Geschlecht, Herkunft, Religionszugehörigkeit u.a.), der Rolle des Intervenenten und wen diese vertreten, Recht und Tradition, dem Aufbau von Vertrauen durch Kontaktaufnahme, dem Setzen von Beispielen, dem Zugang zur öffentlichen Meinung in dem Land, oder schlicht der Anwendung von Regeln der gewaltfreien Aktion, sich im Bedrohungsfalle sowohl kreativ wie hartnäckig zu zeigen.

Präventives Peacekeeping ist höchst selten - einziges Beispiel einer präventiven Blauhelmission ist die der UN in Mazedonien (UNPROFOR III, später UNPREDEP) von Ende 1992 bis Anfang 1999. Die Wahlbeobachtungen durch NROs (vor allem des Weltkirchenrats) 1994 bei den ersten freien Wahlen in Südafrika könnten als Beispiel für ziviles präventives Peacekeeping angesehen werden.

### **Peacemaking**

Ryan (1995) unterscheidet drei Ansätze des Peacemaking:

- eine Lösung entweder durch Gewalt oder durch Macht aufzuzwingen zu suchen (Beispiel: militärische Besetzung oder Sanktionen);
- durch Recht (d.h. Lösung auf dem juristischen Wege, wenn z.B. eine Minderheit erfolgreich bestimmte Rechte vor einem internationalen oder nationalen Gerichtshof einklagt);
- durch Verhandlungen, entweder durch klassische Vermittlung oder durch 'second-track' Diplomatie.

Die Literatur über Konfliktbearbeitung befasst sich viel mit Vermittlung und verwandten Methoden. Tatsächlich werden beide manchmal beinahe mit Konfliktbearbeitung durch externe Parteien generell gleichgesetzt. Es unterscheiden sich dabei nicht nur verschiedene Methoden, sondern auch die Terminologie der Autoren ist sehr unterschiedlich.

Besonders der unterschiedliche Gebrauch des Begriffes "Mediation" stiftet Verwirrung, da einige AutorInnen Mediation als Verhandlungsstrategie betrachten, bei der der Vermittler eigene Vorschläge einbringt und viel Druck ausübt, während andere ihn eher in dem Sinne verstehen, wie er auch in der innergesellschaftlichen Konfliktbearbeitung gebraucht wird: Als Konzept, wo die Dritte Partei nur Moderationsfunktionen übernimmt, aber den Parteien selbst die Lösung ihres Konfliktes überlässt.

Grundsätzlich ist Peacemaking als Strategie in allen Phasen eines Konfliktes zu finden. Die eingeschlagenen Taktiken und Methoden variieren stark und die These, dass von Seiten der Vermittler umso mehr Druck ausgeübt werden muss, je weiter ein Konflikt eskaliert ist, darf bezweifelt werden. Kein empirischer Vergleich bestätigt bisher die Vermutung. Dies belegen bekannte Beispiele wie die Vermittlungstätigkeit der norwegischen Regierung sowohl im Nahostkonflikt, die zu den Osloer Verträgen führte, oder die Verhandlungen in Sri Lanka zwischen Regierung und Tamilen in jüngster Zeit (1999-2002). Auch "reine" Mediation kann ohne Drohgebärden in Kriegssituationen zu Erfolgen führen.

Verschiedene internationale Organisationen - von den Vereinten Nationen über die OSZE und die anderen Regionalorganisationen der UN bis hin zu regionalen Staatenbünden (EU) haben inzwischen ein ansehnliches Instrumentarium an Mechanismen der Konfliktbearbeitung und Prävention entwickelt, die vorrangig in den Bereich des Peacemaking fallen.

Peacemaking wird aber nicht nur von Staaten, sondern auch durch zivilgesellschaftliche Akteure betrieben, was oftmals mit dem Begriff der "Second Track Diplomacy" bezeichnet wird. Darunter wird die inoffizielle, informelle Vermittlung zwischen Mitgliedern gegnerischer Gruppen oder Nationen verstanden werden, mit dem Ziel, Strategien zu entwickeln, die öffentliche Meinung zu beeinflussen und menschliche und materielle Ressourcen auf eine Art und Weise zu organisieren, die helfen könnte, den Konflikt zu lösen. Es gibt einige NROs, die sich auf Mediation spezialisiert haben und das genügende Vertrauen aufgebaut haben, um Zugang auch zu Regierungen und anderen einflussreichen Kreisen zu gewinnen. Dazu gehören unter anderem die internationalen Quäker, die italienische katholische Organisation San Egidio oder International Alert. Sie arbeiten in der Regel fernab der Medienöffentlichkeit. Ihre Arbeit kann als "Shuttle-Mediation" und "Gute Dienste" charakterisiert werden, d.h. sie bereiten den Boden für offizielle Gespräche vor.

Viele weitere NROs setzen auf der mittleren und unteren gesellschaftlichen Ebene (siehe Lederach 1998) an. Sie führen z.B. mit Unternehmen, Intellektuellen oder andere einflussreicher Kreise "Conflict-Solving Workshops" durch. In diesen Workshops sollen Konfliktlösungen erarbeitet und Vertrauen zwischen VertreterInnen der Konfliktseiten entstehen. Die Veranstalter erwarten, dass die TeilnehmerInnen an den Workshops ihre neuen Einsichten und Sichtweisen innerhalb ihrer eigenen "Partei" weitergeben.

### **Peacebuilding**

Peacebuilding ist eine Strategie, die mehr als die anderen beiden die 'normalen BürgerInnen' in den Friedensprozess mit einbindet. Es beschreibt eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Aufgaben:

**Begegnung und Versöhnung:** Im Zentrum steht der Abbau des Misstrauen und Hass. Dies ermöglicht den Gegnern, (wieder) friedlich zusammenzuleben. Hierzu werden verschiedene Methoden eingesetzt, von Dialogtreffen über sozialarbeiterische Ansätze (multi-kommunale Jugendzentren z.B.), pädagogische Ansätze (Lehrplangestaltung, multi-ethnische Schulen), kulturelle Begegnungen bis zu psychologischen Methoden (Traumabearbeitung, Vorurteilsreduzierung z.B.).

**Wirtschafts- und Entwicklungshilfe,** z.B. der Stabilitätspakt, der 1999/2000 geschlossen wurde, um umfassende Wirtschaftshilfe für bestimmte südosteuropäische Länder (vor allem die Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawiens) mit Demokratisierung und Entmilitarisierung zu verbinden.

Zu den politischen Maßnahmen gehören die Organisation von Wahlen, Durchsetzung demokratischer und rechtlicher Reformen, Entwicklung von Zivilgesellschaft, die Einführung bzw. Förderung freier Medien, Förderung und Durchsetzung von Menschenrechtsstandards usw. Solidaritätsarbeit verschiedener Art mit dem Ziel, bestimmte einheimische Zielgruppen (z.B. Menschenrechtler, Friedensgruppen und dergleichen) zu stärken, so dass sie an Einfluss in ihrem Lande gewinnen.

Letztlich kann auch humanitäre Hilfe oftmals in diesen Bereich eingeordnet werden, da sie dazu beiträgt, die Folgen eines Konfliktes zu mindern.

NROs engagieren sich vorrangig in den Tätigkeitsfeldern des Peacebuilding. Der Grund liegt vorrangig in der Frage des Zugangs: NROs können leichter in Kontakt zu anderen NROs und zu normalen BürgerInnen als zu führenden Politikern oder zum Militär kommen.

Peacebuilding ist eine Strategie, die grundsätzlich auch zu jeder Eskalationsphase eines Konfliktes angewendet werden kann; sie hat aber ihre deutlichen Schwergewichte zum einen in den Phasen, wo es noch nicht zu offenen Gewalt in größerem Maße gekommen ist (also der Prävention in der Sichtweise mancher Politologen) und in der Zeit nach einem Friedensschluss.

Die beschriebenen drei Grundaufgaben bleiben sich gleich, egal ob es sich um einen Konflikt handelt, der sich gerade erst entwickelt, ob er direkt vor dem Ausbruch massiver Gewalt steht (oder wieder steht, wie oft in den lang anhaltenden Konflikten zu finden ist, die immer wieder mal von Waffenstillständen unterbrochen werden, die aber keinen dauerhaften Frieden bringen), der schon zu Krieg eskaliert ist, oder bei dem es nach einem Friedensschluss um die Wiederherstellung eines dauerhaften und stabilen Friedens geht. Die Methoden im Einzelnen verändern sich natürlich je nach der Situation und je nach der Zielgruppe. Ohne hier dies im Detail vorstellen zu können, möchte ich Ihnen ein von meiner Kollegin Barbara Müller und dem Entwicklungshilfe-Fachmann Wolfgang Heinrich nach einem von Nobert Ropers (1996)<sup>iv</sup> publizierten Schema entwickeltes Schaubild zeigen, das versucht, die Konfliktphasen mit der gesellschaftlichen Ebene zu korrelieren, auf der angesetzt wird.

Optionen für Konflikttransformation (Heinrich 2003 nach Ropers 1996)					
Phasen:	latent bis polit. Krise	gewaltträchtig eskalierend	gewaltsam, Krieg	Deeskalation, Kriegsbeendigung	Nachkrieg, Wiederaufbau
<b>Führungs- spitze</b>	Angebot guter Dienste, politischer Dialog, dipl. Intervention Anreize für konstruktive Konfliktaustragung; Peacekeeping Institutionen der Konfliktbearbeitung stärken; Justiz-, Sicherheitssektorreform; Dialogforen auf nationaler Ebene; zwischenstaatliche nicht-milit. Sicherheitsstrukturen; Regime		Mediation; Mediation mit „Machtmitteln“; politische, militärische, ökonomische Sanktionen; „peace enforcement“	Peacekeeping Unterstützung bei und Monitoring von Vereinbarungen zur Machtteilung Maßnahmen zur Einleitung von partizipativen politischen Prozessen (Referenden, Wahlen)	Aktualisiert v. B. Müller nach weiteren Beiträgen von C. Schweitzer, O. Willis, Stand 04-12-16
<b>Mittlere Führung</b>	MR- Fried. erz. und Training in relevant. Qualifizierung und Training in Medien u. Reformen im Justiz-, Sicherheitssektor Codes of Conduct „zivil-militärische Beziehungen“	Dokum. MR-Verletzungen, Kriegsverbrechen Identifiz. u. Förd. v. Friedensallianzen auf mittlerer Ebene: Assoziationen, Fachverbände (Anwälte, Unternehmer u.a.) Anreize für themenbezogene Zusammenarbeit, Runde Tische, Dialogforen MR- und staatsbürgerliche Bildungsarbeit, Training in Konfliktbearbeitung für Führungspersonal „Austausch“-Programme; Süd-Süd-Austausch	wirtsch. Aufbau, Anreize für ökonomische Aktivitäten Rehabilitation sozialer und physischer Infrastruktur	Aufbau polit., admin., Förder. v. ges. Strukturen (Verbände, Gewerkschaften) Qualifiz. Personal Wahrheitskommissionen Demobilisierung, Integration Ex-Soldat. Entwaffnung, Waffenvernichtung, Entminnung	
<b>Basis- ebene</b>	MR- u. Friedenserziehung, staatsbürgerliche Bildungsarbeit Förderung lokaler Dialog- und Entscheidungsforen mit pluralistischer Zusammensetzung Schutz gefährdeter Individuen und Gruppen, Anti-Diskriminierungsarbeit, v.a. mit Diskriminierenden	Humanitäre Hilfe Dokum. MR-Verletzungen und Kriegsverbrechen Förd. lokaler Friedensprozesse, Rückzug vom Krieg Stärkung bestehender traditioneller Mechanismen der Konfliktbearbeit. Förderung lokaler Friedensallianzen Runde Tische, Dialogforen	Humanitäre Hilfe in Überleitung zur Entw.hilf Beginn Rückkehrprogr. MR-Monitoring u. Aufbau lokaler MR-Organisat. Aufbau/ Förd. lokaler Selbstverw.strukturen Kriegsopferbetr., Traumaarbeit soziale Integration v. Kindersold. und Ex-KombatantInnen	Entminnung, Sensibilisierung für Minengefahr Aufbau, Förderung lokaler Selbstverw.strukturen Aufbau sozialer und wirtsch. Infrastruktur Anreize zur Zusammenarbeit über Konfliktlinien hinweg	
<b>alle Ebenen</b>	Sanktionen zur Veränderung der Konfliktaustragungsform „intelligente“ Sanktionen				
	MR-, Minderheiten- und Anti-Diskriminierungsarbeit; Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen, Organisationspluralismus, staatsbürgerliche Bildungs- und Bewusstseinsförderung, Wahlprozessbegleitung Förderung von „good governance“ (partizipative und inklusive politische Entscheidungsprozesse), Rechtssicherheit und –staatlichkeit, öffentliche Kontrolle von Regierungs- und Verwaltungshandeln nachhaltige und gerechte sozio-ökonomische Entwicklung, Umwelt- und Ressourcenschutz, „menschliche Sicherheit“ (UNDP)				

## Prävention

Die drei oben dargestellten Strategien sind letztendlich dieselben, die auch angewandt werden (sollten), solange ein Konflikt noch nicht zur gewaltsamen Krise eskaliert ist.<sup>v</sup> In der friedenswissenschaftlichen Diskussion um Prävention wird gewöhnlich zwischen Präventionsansätzen, die die Ursachen / Wurzeln von Konflikten bearbeiten, und kurzfristigen Maßnahmen unterschieden, die ergriffen werden, wenn eine Krise schon besteht („light prevention“). Das erstere ist selbstverständlich – hier dürfte sich Politik mit ihren zivilgesellschaftlichen KritikerInnen und mit der Friedensforschung einig sein – das Wünschenswertere. Das (vieldiskutierte) Problem ist jedoch, wie man eine entsprechende Politik institutionalisiert, denn sie würde letztlich bedeuten, jede diplomatische oder wirtschaftliche Aktivität mit der „Konfliktbrille“ anzusehen und entsprechend zu planen, was schwer durchsetzbar ist, solange eben noch keine Krise besteht. Selbst wo sich Krisen schon anbahnen, so wird oft beklagt, ist das Problem weniger die Frühwarnung als das frühe, rechtzeitige Handeln.

Einige typische Aktivitäten kurzfristiger Krisenprävention	
Staatliche/ Internationale Ansätze	Zivilgesellschaftliche Ansätze
„Gute Dienste“, Vermittlungstätigkeiten	„Gute Dienste“, inoffizielle Vermittlung („Second track diplomacy“)
Beratung von Regierungen (z. B. OSZE High Commissioner for National Minorities)	Lobbying, öffentliche Diskussion und Forderungen, Proteste
Monitoring und militärisches oder ziviles Peacekeeping (z.B.: Mazedonien bis 1999)	Monitoring und ziviles Peacekeeping
Sanktionen und Anreize	Von unten organisierte Boykotts, konditionale Entwicklungsprojekte, humanitäre Hilfe mit Konfliktperspektive
Peacebuilding-Projekte: Förderung von Umbau des Sicherheitssystems (Polizei, Militär), Förderung von Demokratisierung, von anderen gesamtstaatlichen Maßnahmen	Peacebuilding-Projekte, die eher auf unterer bis mittlerer gesellschaftlicher Ebene ansetzen, die eher punktuell als flächendeckend sind
Schiedsgerichte, internationale Gerichte	
Sicherheitspolitik, Regime der Rüstungskontrolle	

## Zivile Krisenintervention als Alternative zu Militäreinsätzen

Um wie angekündigt auf die Frage von Militär und Gewalt zurückzukommen: Zu den Hauptgründen, warum die Vereinten Nationen oder andere (Staaten)gruppen sich im Zweifelsfall eher für eine militärische als für eine zivile Mission entscheiden, zählen die folgenden inhärenten Eigenschaften von Militär<sup>vi</sup>:

- Es hat die materiellen Ressourcen, die für effektive Einsätze erforderlich sind – sowohl die Ausrüstung (Flugzeuge, Schiffe, LKWs, gepanzerte Autos) wie einen sehr guten und vergleichsmäßig einfachen Zugang zu sehr großen, manchmal beinahe unbeschränkten Summen Geldes.

- Es hat gute personelle Ressourcen (auch ohne Wehrpflicht) und Ausbildungseinrichtungen.
- Als stehendes Militär steht es immer kurzfristig für Einsätze bereit.
- Es hat viel Spezialistenwissen und Fähigkeiten angesammelt, die für sicherheitsbewusstes Handeln in Kriegssituationen erforderlich sind.
- Das Personal, das im Militär dient, versteht, dass sein Beruf gefährlich ist, und generell akzeptiert die Möglichkeit von Verletzung oder Tod als Berufsrisiko.
- Es ist mit Waffen ausgerüstet und hat das Personal, das versteht, mit ihnen umzugehen.
- In vielen Ländern der Welt hat es einen hohen Grad an Legitimität und Prestige. Allein die Tatsache, Soldat zu sein, macht oft in Peacekeeping Einsätzen es einfacher, von den Soldaten der Kriegsparteien akzeptiert zu werden.

Wenn man sich diese Liste anschaut, dann gibt es eine Reihe von Punkten, die ohne prinzipielle Schwierigkeiten auf eine zivile Organisation übertragen werden könnten. Dazu gehören: materielle Ressourcen, personelle Ressourcen, eine stehende ‚Armee‘ zu sein, und Personal mit den notwendigen Kompetenzen und Akzeptanz des Berufsrisikos (das nicht viel anders ist als Berufsrisiko von Polizei oder Feuerwehr) zu finden und auszubilden.

So hängen alle Aufgaben, die heute oftmals Militär im Bereich der humanitären Hilfe, Hilfe beim Wiederaufbau und Bereitstellung von Logistik in sog. komplexen Missionen<sup>vii</sup> leistet, allein daran, dass es halt die Ressourcen zur Verfügung hat. Wobei die Frage der Kompetenz durchaus umstritten ist, so warfen z.B. viele Hilfsorganisationen der NATO große Mängel bei den von ihr errichteten Flüchtlingslagern in Mazedonien während des Kosovo-Jugoslawienkrieges 1999 vor. Und die enge Kooperation von Militär und zivilen Kräften beim Wiederaufbau, wie er z.B. in Afghanistan zu beobachten ist – wo Militär selbst als Aufbauhelfer in Erscheinung tritt – erhöhte in den Augen mancher NROs, die ebenfalls dort im Land arbeiten, das Risiko für die zivilen Kräfte, denn sie machen zivile Aufbauhelfer potentiell zu bevorzugten Zielen, da sie unbewaffnet sind, aber als militärisches Personal bzw. als Angehörige des Gegners angesehen werden können.<sup>viii</sup>

Genauso durch zivile Kräfte leistbar sind Monitoring und Verifikation. Hier gibt es genügend Beispiele von zivilen Missionen (angefangen von den OSZE-Langzeitmissionen über verschiedene zivile UN-Missionen bis hin zu der Arbeit von NROs, z.B. bei der Wahlbeobachtung für die ersten freien Wahlen in Südafrika 1994, die diese Aufgaben genauso gut erledigen wie Militär. Sie hängen nicht daran, dass Militär Militär ist.

Das gleiche gilt für den Bereich, der im Englischen als „DDR“ bezeichnet wird: Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration der Kämpfenden. Für Soldaten ist die Entwaffnung und Zerstörung von Waffen sogar etwas, das sie nur zögernd tun, denn es handelt sich ja um ihre Werkzeuge, während das Gleiche für ZivilistInnen eine kathartische, befreiende Aktion sein kann. Das gleiche gilt für zivile statt militärische Bewacher in Gefangenenlagern und für die Aufgabe der Reintegration (die sowieso meist von zivilen Akteuren durchgeführt wird.)

Für Laien oft eher überraschend, ist auch Minenräumung eine Aufgabe, die durchaus schon heute nicht nur von Militär durchgeführt wird. Es gibt einige NROs, die sich völlig auf diese Aufgabe spezialisiert haben. Erfahrung lehrt, dass solche zivilen Teams (speziell Frauentams) weniger Unfälle und Todesopfer zu verzeichnen haben.

Auch da, wo Waffen scheinbar eine Rolle spielen, wie bei den klassischen Funktionen des Peacekeeping, kann gefragt werden, ob dieselben Ergebnisse (oder bessere) durch andere Mittel erreicht werden könnten. Wenn man Erfahrungen aus militärischem Peacekeeping und

unbewaffneten Missionen (von denen es auch schon einige gegeben hat, von der Kosovo-Verifikationsmission der OSZE 1998-99 oder die unbewaffnete Peacekeepingmission in Bougainville (Insel formal zu Papua-Guinea gehörig) seit Ende 1997.<sup>ix</sup>) dann scheint es, als ob die Verfügung über physische Erzwingungsmittel nur eine der möglichen Taktiken ist. Die Bereitschaft, den geschlossenen Waffenstillstand einzuhalten und Respekt vor den Peacekeepern mag aus anderen Quellen kommen wie oben dargestellt als aus der Präsenz von Waffen, wie oben unter dem Abschnitt „ziviles Peacekeeping“ angesprochen.

### **Schlussbemerkung**

In diesem Papier wurde versucht, darzustellen, dass die Ansätze und Verfahren ziviler Konfliktbearbeitung in der Lage sind, Konflikte fast jeder Art und jedes Eskalationsgrades mit Aussicht auf Erfolg zu bearbeiten, und dass die meisten Funktionen, die das Militär heute in Peacekeeping Missionen erfüllt, ohne Weiteres an gewaltfreie Äquivalente übertragen werden könnten. Dass dies oftmals in der Realpolitik nicht geschieht, hat andere, politische Gründe. Wo die oben genannten Erfolgsbedingungen ziviler Intervention nicht gegeben sind, wäre der Schluss trügerisch, dass in diesen Fällen andere, gewaltsame Formen der Intervention wesentlich größere Erfolgsaussichten hätten. Im Gegenteil - in der Literatur über militärisches Peacekeeping finden sich sehr ähnliche Analysen über Erfolgsbedingungen, wie sie hier für zivile Intervention dargestellt wurden.

Deshalb möchte ich hier mit dem Plädoyer schließen, sich mit den Möglichkeiten ziviler Krisenintervention oder Konfliktbearbeitung vertraut zu machen, und nicht vorschnell dem allseits zu hörenden Credo zu folgen, dass oft ‚halt doch nur Gewalt helfe‘. Gandhi sagte bereits, dass Gewaltfreiheit der dritte Weg zwischen Nichtstun und Gewalt darstelle. Diesen dritten Weg zu beschreiten, darum geht es.

### **Zur Autorin**

Christine Schweitzer, Ethnologin (MA:), Jahrgang 1959, wohnhaft in Hamburg, ist seit vielen Jahren ehrenamtlich und hauptberuflich in der Friedensbewegung aktiv.

Derzeit ist sie beim *Institut für Friedensarbeit und gewaltfreie Konfliktaustragung* ([www.ifgk.de](http://www.ifgk.de)) angestellt. Neben dem Abschluss eines von der DSF geförderten Forschungsprojektes zu Konfliktinterventionen im Raum des ehemaligen Jugoslawien (dessen Ergebnisse teilweise in diesen Vortrag eingeflossen sind), ist sie vorrangig als ‚Research and Planning Director‘ für die internationale NRO *Nonviolent Peaceforce* tätig.

---

i Eine neuere Entwicklung ist die Unterscheidung von drei "Tracks" zu finden, etwa bei Reimann (Reimann, Cordula, "Towards Conflict Transformation: Assessing the State-of-the-Art in Conflict Management - Reflections from a Theoretical Perspective, in: The Berghof Handbook for Conflict Transformation, April 2001 (<http://www.berghof-center.org/handbook/>). Der Unterschied zwischen Track 2 und Track 3 ist hier, dass Track 3 all jene "prozess- und struktur-orientierten Initiativen beschreibt, die von Aktueren unternommen werden, die in Training, capacity Building und Empowerment, Trauma-Bewältigung, Menschenrechtsarbeit, Entwicklungshilfe und humanitärer Hilfe auf der Basisebene involviert sind. '(Reimann 2000, S. 6, Übersetzung durch die Autorin). Die Aktivitäten von Track 3 entsprechen in etwas dem, was in diesem Artikel hier später als Peacebuilding bezeichnet werden wird.

ii Siehe: Galtung, Johan (1996), *Peace By Peaceful Means. Peace and Conflict, Development and Civilization*, London, Sage Publications, S.103 und 193 und Ryan, Stephen (1995), *Ethnic Conflict and International Relations*, 2nd ed., Aldershot, Dartmouth Publishing Company Ltd., S. 106 und 125.

iii Siehe Schweitzer et al, *Nonviolent Peaceforce Feasibility study*, 2001 ([www.nonviolentpeaceforce.org](http://www.nonviolentpeaceforce.org))

iv Ropers, Norbert, "Rollen und Funktionen Dritter Parteien bei der konstruktiven Bearbeitung ethno-politischer Konflikte", in: *Die Friedens-Warte. Blätter für internationale Verständigung und zwischenstaatliche Organisationen*, Bd. 71, H. 4 1996:417-441

v Zum Thema Prävention siehe: Lund, Michael S. (1996), *Preventing Violent Conflicts. A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, USIP Press, und Reyckler, Luc (1999), *Democratic Peace-Building and Conflict Prevention. The Devil is in the Transition*, Leuven, Leuven University Press.

vi Dies ist natürlich ein Idealbild, das auf den meist Armeen der nördlichen Hemisphäre fußt und nicht für alles Militär zu allen Zeiten zutrifft.

vii Das sind Peacekeeping Missionen mit einer hohen Anzahl an zivilem Personal, siehe oben.

viii Dies hat die Autorin von verschiedenen MitarbeiterInnen von NROs in Afghanistan gehört. Nachgelesen werden kann es in: *Tending the Helper's Fire: Mitigating Trauma and Stress in International Staff and Volunteers*, March 4-6, 2004, hosted by Idealist.org at ht eJoan B. Kroc Institute for International Studies, University of Notre Dame.

ix Siehe die *Nonviolent Peaceforce Machbarkeitsstudie*, a.a.O., für eine Beschreibung dieser Beispiele.