



FRIEDENSGUTACHTEN 2002

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)

herausgegeben von
Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Christoph Weller,
Ulrich Ratsch und Reinhard Mutz

LIT

3.6. Zivile Konfliktbearbeitung – Konzepte, Maßnahmen, Perspektiven

Die Hamburger Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung zählt für das Jahr 2001 weltweit 46 kriegerische Konflikte. Dabei handelt es sich ganz überwiegend um innerstaatliche Auseinandersetzungen in der sog. Dritten Welt. Kennzeichnend sind für sie ein hoher Grad an Irregularität und Diffusion. Klare Fronten fehlen ebenso wie eindeutige politische Kriegsziele; die kriegführenden Gruppen spalten sich im Kriegsverlauf oft in diverse, sich untereinander bekämpfende Fraktionen auf. Staatliche Sicherheitskräfte sind nur noch ein Akteur unter anderen, oft mit irregulären Einheiten verwoben, von der zivilen Regierung nur unzulänglich kontrolliert oder von dieser zu verbrecherischer Kriegführung missbraucht. Die Erosion staatlicher Strukturen und des legitimen staatlichen Gewaltmonopols sind gleichzeitig Ursache und Folge der Krisendynamik.

In den 90er Jahren setzte sich die Erkenntnis durch, dass traditionelle Konzepte internationaler Friedenssicherung bei der Bewältigung dieser Problemlagen wenig hilfreich sind. Nicht zuletzt die zunehmenden finanziellen Belastungen, die aus steigenden Zahlen von Bürgerkriegsflüchtlingen und dem internationalen Engagement bei Wiederaufbauprogrammen erwachsen, führten zu einer Neuorientierung internationaler Politik. Unter der Prämisse, dass ein frühzeitiges Einwirken auf Prozesse der Konflikteskalation Massengewalt und Bürgerkriege verhindern oder zumindest ihre Dauer und Auswirkungen begrenzen könne, wurden zivile Konfliktbearbeitung und Krisenprävention zu Zielgrößen politischer Konzeptentwicklung. Zumindest in programmatisch-konzeptioneller Hinsicht setzte sich damit ein Umdenken im außen-, sicherheits- und entwicklungspolitischen Diskurs durch.

Seit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wird das Thema Krisenprävention jedoch mit neu-alten Vorzeichen versehen. Im Zeichen des "Krieges gegen den Terrorismus" scheint der *mainstream* herrschender Politik im Westen zu Reaktionsmustern zurückzukehren, die faktisch einem engen Sicherheitsverständnis verhaftet sind. "Prävention" in diesem Kontext reduzierte sich auf Abwehr unmittelbarer terroristischer Bedrohungen. Dabei werden primär polizeiliche und militärische Mittel zur Gewährleistung innerer und äußerer Sicherheit ins Kalkül gezogen – mit der Folge, dass Bemühungen um zivile Konfliktbearbeitung zurückgedrängt werden. Gerade angesichts des 11. September 2001 gilt es aber – der Überschrift dieses Abschnitts im Friedensgutachten folgend: "Frieden ist mehr als die Bekämpfung des internationalen Terrorismus" – einen umfassenderen Ansatz zu verfolgen, bei dem zivilgesellschaftliche, privatwirtschaftliche und staatliche Akteure unterschiedlicher Politikbereiche unter dem Primat ziviler Konfliktbearbeitung zusammen wirken.

Im Folgenden soll ein kritischer Überblick über das bei den Bemühungen um konstruktive Konfliktbearbeitung bisher Erreichte gegeben werden. Dabei wird auf bisher vernachlässigte, aber ausbaufähige Handlungsoptionen hingewiesen.

Krisenprävention als nationales politisches Handlungsfeld

Zahlreiche internationale Organisationen und Staaten der OECD-Welt haben ebenso wie internationale und nationale NGOs seit Beginn der 90er Jahre Krisenprävention als Po-

litikfeld erschlossen. In Deutschland verabschiedete die Bundesregierung im April 2000 ein Gesamtkonzept "Krisenprävention und Konfliktbeilegung". Dieser regierungsamtliche Ansatz sei im Folgenden kurz skizziert.

Ausgangspunkt für die Erarbeitung von Handlungsoptionen ist die Unterscheidung zwischen Maßnahmen zur Krisenprävention vor dem Ausbruch bewaffneter Auseinandersetzungen, der Konfliktbeilegung sowie der Friedenskonsolidierung in Nachkriegsphasen. Deutsche Politik soll in drei Bereichen ansetzen: der Weiterentwicklung des Völkerrechts, dem Abbau struktureller Konfliktursachen und der Erweiterung des Instrumentariums zur direkten Einwirkung auf Konfliktodynamiken.

In die Zuständigkeit der Außenpolitik fallen Bemühungen zur Weiterentwicklung des Völkerrechts und der Etablierung von internationalen Institutionen der zivilen Konfliktbearbeitung wie der internationalen Straf- und Schiedsgerichtsbarkeit. Zusammen mit anderen OSZE-Staaten wird an einer Aufwertung und qualitativen Verbesserung von OSZE-Langzeitmissionen gearbeitet.

Auf nationaler Ebene sollen zudem entwicklungspolitische Maßnahmen noch effektiver auf die Ursachenbekämpfung ausgerichtet werden. Ein wichtiger Schritt war dabei anzuerkennen, dass Programme zur Förderung sozialer Gerechtigkeit, Projekte der Armutsminderung und Demokratieförderung nicht per se gewaltpräventive Wirkungen haben. Ausschlaggebend ist vielmehr die Konzeption der jeweiligen Projekte, die Auswahl der Zielgruppen, der einzelnen Maßnahmen und nicht zuletzt das Verhalten der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen am Einsatzort. Erfahrungen haben gezeigt, dass potenzielle "Verlierer" solcher Prozesse, die den Verlust ihrer privilegierten sozialen oder politischen Position befürchten, oftmals zu gewaltsamen Abwehrstrategien greifen.

Ein Leitfaden zur Überprüfung der "Krisenverträglichkeit" von Projekten ist mit dem schon sprichwörtlichen Ansatz "*Do No Harm*"¹ der US-amerikanischen NGO *Collaborative for Development Action* vorgelegt worden. Die Anpassung der Projektarbeit an Notwendigkeiten der Krisenprävention ist einerseits eine Querschnittsaufgabe, die grundsätzliche Modifikationen in den Verfahren und Planungsabläufen nach sich zieht. Andererseits sind darüber hinaus neue Projekttypen entstanden, die sich auf Schlüsselbereiche krisenzerrütteter Gesellschaften konzentrieren. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf die Stärkung staatlicher Institutionen gelegt. Dazu zählen der Aufbau bzw. die Reform des Justizwesens, die Förderung von *good governance*, Demokratie und Menschenrechten und die Reform des Sicherheitssektors.

Als dritten Handlungsbereich sieht das Gesamtkonzept der Bundesregierung die Verminderung gewaltträchtiger Eskalationsprozesse durch mittel- und kurzfristiges Einwirken auf potenziell gewaltbereite Konfliktakteure vor. Diese Aufgaben nehmen schwerpunktmäßig nichtstaatliche Organisationen wie die politischen Stiftungen und kirchlichen Hilfswerke wahr. Die Herausforderung besteht nicht nur darin, vor einer gewaltsamen Eskalation die Bereitschaft und das *Know-how* ziviler Konfliktbearbeitung zu fördern, sondern auch in Nachkriegsphasen die psychosozialen Voraussetzungen für einen gesellschaftlichen Neubeginn und die Konsolidierung eines Friedensprozesses zu unterstützen. Mit der Einrichtung des Zivilen Friedensdienstes hat die rot-grüne Bundesregierung 1998

¹ Vgl. Mary Anderson: *Do No Harm: Supporting Local Capacities for Peace through Aid*, Boulder 1996.

ein Instrument geschaffen, das hierzu den Einsatz speziell ausgebildeter “Friedensfachkräfte” in Krisenregionen vorsieht.

Der Zivile Friedensdienst als neues Instrument

Die Anzahl der Projekte im Bereich ziviler Friedensförderung hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Mittlerweile wurden über 100 Friedensfachkräfte in 40 Staaten eingesetzt. Dabei haben sich die Projektansätze und das methodische Vorgehen verbreitert. Die meisten Aktivitäten sind jedoch nach wie vor in Nachkriegssituationen angesiedelt, nicht in Vorkriegsszenarien, wie es dem Ziel wirklicher Krisenprävention eher entsprechen würde.

Die überwiegende Zahl von Projektansätzen des Zivilen Friedensdienstes oder zivilgesellschaftlicher Friedensarbeit im Rahmen der Entwicklungshilfe widmet sich den psychosozialen Voraussetzungen der gesellschaftlichen Friedensfähigkeit. Dazu gehören u.a. Traumabearbeitung, Versöhnungsarbeit, Unterstützung der Selbstorganisation von Flüchtlings-, Jugend- und Frauengruppen. Die Begegnung und Kommunikation zwischen gesellschaftlichen Gruppen, die durch Konflikte getrennt wurden, wieder herzustellen, ist ein erster Schritt zum Aufbau zivilgesellschaftlicher Kompetenzen der gewaltlosen Interessenvertretung. Unterteilt man vereinfachend die Akteure gewaltsamer Auseinandersetzungen in die so genannten *peace constituencies* und *war constituencies*, dann fällt auf, dass Hauptadressaten der Projekte und konzeptionellen Ansätze die *peace constituencies* sind, also Einzelpersonen oder Zusammenschlüsse, die sich in einer Krisensituation für einen gewaltlosen Austrag der Konflikte einsetzen. Wenn sich Maßnahmen der zivilen Konfliktbearbeitung wie beispielweise Trainings in konstruktiver Konfliktbearbeitung oder Menschenrechtsarbeit an diese Bevölkerungsteile richten, so werden sie in ihrer Haltung bestärkt und gewinnen neue Perspektiven für eine aktivere Friedensarbeit.

Da die Transformation von Gewaltprozessen langfristig jedoch nur dann erfolgreich sein kann, wenn es gelingt, auch die gewaltbereiten und von der Gewalt profitierenden Kreise zu Verhaltensänderungen zu bewegen, müssen Wege gefunden werden, sie einzubeziehen. Das kann heißen, in bestimmten Situationen Projekte gezielt auf den Kontakt mit Polizeikräften, Warlords, Rebellen, Armeemitgliedern usw. auszurichten – allerdings stets unter der Prämisse des *Do No Harm*.

Anders als anfangs von Institutionen der traditionellen Entwicklungszusammenarbeit und humanitären Hilfe behauptet, wurden die spezifischen Ansätze der Friedensförderung von ihnen nicht so deutlich wahrgenommen wie dies jetzt im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes möglich ist. Einerseits stützen sich die Methoden und Projekte der Friedensarbeit auf jahrzehntelange Erfahrungen insbesondere der Friedenskirchen (Quäker, Mennoniten u. a.), andererseits muss sich die Arbeit in ganz neuen Kontexten und unter neuen politischen Rahmenbedingungen weiterentwickeln. Das bedeutet auch, die konzeptionellen Prämissen der Friedensarbeit einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Eine zentrale Frage, die sich aus den jüngsten Erfahrungen der Arbeit in Israel/Palästina und in Nordirland ergibt, ist die nach der Reichweite von Friedensimpulsen, die auf der Mikro- und Meso-Ebene gegeben werden. Häufig wird davon ausgegangen, dass zivilgesellschaftliche Akteure mit ihren Aktivitäten auf die Ebene von *high politics* vorstoßen. Empirische Belege dafür gibt es aber nur wenige, und es ist fraglich, inwieweit sie verallgemeinerbar

sind. In Israel/Palästina zeigt sich, dass zivilgesellschaftliche Friedenskräfte aufgrund der Konfliktentwicklung auf staatlicher Ebene an Grenzen stoßen. Nicht nur, dass Projektaktivitäten durch die Absperrung von Gebieten unterbunden werden, auch die Motivation für konstruktive Strategien leidet.

Eine weitere zentrale Frage ist die nach dem Zusammenhang von Armut und Gewaltentwicklung. Oft wird eine unmittelbare Kausalität unterstellt. Doch auch hier fehlt es an Belegen dafür, wie die Kausalitätsketten funktionieren. Erkenntnisse über die Eigendynamik von "Gewaltmärkten" schließlich stellen eine weitere Hypothese in Frage, die oftmals Grundlage von friedens- und entwicklungspolitischen Maßnahmen ist. Bislang gilt die Annahme, dass Staatlichkeit von allen Konfliktbeteiligten befürwortet werde und alle gesellschaftlichen Kräfte von der Stärkung staatlicher Strukturen und dem Aufbau einer Friedensordnung profitieren könnten. In den letzten Jahren haben jedoch Konstellationen zugenommen, bei denen auch zivilgesellschaftliche Akteure von der Erosion staatlicher Funktionsfähigkeit, insbesondere des Gewaltmonopols, profitieren. Solche Gruppen beziehen ihre wirtschaftlichen Ressourcen aus staatsfreien Räumen, in denen organisierte Kriminalität und unregelmäßige Aneignung von materiellen Gütern durch Gewalteininsatz zur Lebensgrundlage ganzer Familien und größerer sozialer Einheiten wird. Was heißt das für die Reichweite zivilgesellschaftlicher Ansätze? Können sie zur Reglementierung und "Zivilisierung" rechtsfreier Räume beitragen?

Der Bedarf, die Wirkungen von Projekten zu evaluieren, die theoretischen Grundlagen zu reflektieren und zu überarbeiten, darf jedoch nicht dazu führen, die Potenziale dieser Arbeit gering zu schätzen. Von zentraler Bedeutung für die Weiterentwicklung von Handlungsansätzen ist der Informationsaustausch und die Abstimmung von Zielsetzungen zwischen Projektträgern, die in einer Krisensituation an ganz unterschiedlichen gesellschaftlichen und politischen Strukturen ansetzen. Es ist eine Herausforderung für die involvierten politischen Ressorts, insbesondere das Auswärtige Amt und das BMZ, einen solchen Prozess in der Weise zu gestalten, dass sowohl die Unabhängigkeit des nicht-staatlichen Sektors gewahrt bleibt als auch das Entstehen neuer Konkurrenzverhältnisse vermieden wird.

Testfall Afghanistan – vernachlässigte Handlungsfelder

Ein Testfall für ein solches Zusammenwirken können die für Afghanistan in Aussicht genommenen friedenskonsolidierenden Bemühungen werden. Nachdem die desolate innenpolitische Situation Afghanistans jahrelang zwar unter den Aspekten humanitärer Fürsorge diskutiert, aber kaum auf Möglichkeiten ziviler Konfliktbearbeitung befragt wurde, sieht man nun nicht nur in Deutschland die Nach-Taliban-Ära als historische Chance, die gesammelten Erkenntnisse und Vermutungen über Friedensförderung dort anzuwenden. Zu den von der Bundesrepublik in Aussicht gestellten Unterstützungsleistungen zählen eine ganze Reihe von Maßnahmen, die der Zivilen Konfliktbearbeitung zuzurechnen sind. Man will sich in den Bereichen "Demobilisierung/Förderung der Zivilgesellschaft/Rechtsstaatlichkeit" engagieren. Aufbau des Justizwesens und der Polizei, Reform des Sicherheitssektors, Förderung der Menschenrechte, Stärkung der Demokratisierung, Betreuung und Reintegration traumatisierter Frauen und Kinder, Stärkung der Zivilgesellschaft, Förderung der Frauen als "Motor des Friedensprozesses", Rückkehrprogramme

für Vertriebene und Flüchtlinge (insbesondere ist hier an die rund 90.000 in Deutschland lebenden Afghanen gedacht) – das alles sind Stichworte, die sich in der Absichtserklärung der Bundesregierung über den Beitrag Deutschlands zum Wiederaufbau und zur Entwicklung Afghanistans finden.

Damit benennt dieses Programm zum einen einige Bereiche, die bisher in der Zivilen Konfliktbearbeitung generell vernachlässigt wurden, zum anderen birgt es aber auch Fallstricke. Das soll deutlich gemacht werden an drei ausgewählten Handlungsfeldern, denen von offizieller Seite ein hoher Stellenwert zugemessen wird (Reform des Sicherheitssektors) bzw. in denen noch unausgeschöpfte krisenpräventive Potenziale vermutet werden können (Diaspora, Frauen).

Diaspora: Aus Krisenregionen stammende Menschen, die im Ausland leben, wurden bisher in Konzeptionen und Praxis von Ziviler Konfliktbearbeitung kaum berücksichtigt. Dabei kann diese Diaspora erheblichen Einfluss auf die Herkunftsregion und die dortige Konfliktentwicklung haben. Das gilt nicht nur für Gruppen in Nachbarländern, sondern auch für Gruppen, die in Ländern des Nordens, weit weg vom Konfliktgeschehen ihrer Heimat, Zuflucht gefunden haben. Bisher ist dieser Einfluss weitgehend den *war constituencies* in der Heimat zu Gute gekommen und hat häufig den gewaltsamen Konfliktaustrag verlängert. Erinnerung sei nur an die finanzielle und moralische Unterstützung von Tamilen aus den Industrieländern für die *Tamil Tigers* in Sri Lanka, von Albanern aus Deutschland und der Schweiz für die UCK im Kosovo, von irischstämmigen US-Bürgern für die IRA in Nordirland usw.. Umgekehrt könnte man Gruppen der Diaspora aber auch für die Unterstützung heimischer *peace constituencies* und lokaler Krisenpräventionsbemühungen nutzen, etwa über Ausbildungsprogramme und Förderung von Netzwerken, die daheim Gebliedene und Exilanten verbinden. Dies wäre eine besondere Form der Krisenprävention hier bei uns, die auf die Krisenregionen ausstrahlte. Solche Anstrengungen wären im Rahmen länder/regionenspezifischer Krisenpräventionsprogramme zu bündeln und zu koordinieren. Ein solcher Ansatz erfordert einen langen Atem, und er findet seine Grenzen dort, wo Menschen aus Krisenregionen bereits längere Zeit hier leben und eine neue Existenz aufgebaut haben, sich bereits eher dieser neuen als ihrer ursprünglichen Heimat zugehörig fühlen und den Kontakt zu den Entwicklungen in ihrer Heimat verloren haben. Unter diesen Gesichtspunkten ist das geplante Rückkehrerprogramm für Afghanistan problematisch. Von einer systematischen und längerfristigen Vorbereitung unter krisenpräventiven Gesichtspunkten kann keine Rede sein; es ist fraglich, ob sich Rückkehrwillige in nennenswerter Zahl finden, und schließlich wird die sinnvolle Integration von Rückkehrern in Projekte in Afghanistan schwierig werden. Allein die Notwendigkeit, solchen Menschen Gehälter zu zahlen, die exorbitant höher als jene ihrer lokalen Kollegen sein werden, ist sozial brisant. Jene, die im Krieg unter schwierigsten Bedingungen ausgeharrt haben, können sich leicht gegenüber denjenigen, die im Ausland in relativ privilegierter Lage "überwintert" haben, aufs Neue benachteiligt und zurückgesetzt fühlen. Unter dem Gesichtspunkt des *Do No Harm* wäre das Rückkehrerprogramm mithin kritisch zu prüfen. Eventuell ist es sinnvoller, gezielt Rückkehrwillige aus den unmittelbaren Nachbarländern (Pakistan, Iran) zu unterstützen, die über in Afghanistan dringend benötigte Qualifikationen verfügen, bei denen sich aber die genannten Probleme bei Weitem nicht in der Schärfe wie bei potenziellen Rückkehrern aus Deutschland stellen.

Frauen: Gesellschaftliche Rolle und Status von Frauen und Männern sind von er-

heblicher Bedeutung für die Formen von Konfliktentstehung, -eskalation, -austrag und -bearbeitung. Frauen sind nicht nur vorrangige Opfer der neuen Kriege, sondern können auch spezifische Kompetenzen in die Zivile Konfliktbearbeitung einbringen. Ihre Position im und zum Konfliktkontext ist in verschiedenen vormodernen Gesellschaften sehr unterschiedlich; idealtypisch kann zwischen patriarchalischen Verhältnissen und matrilinear verfassten Gesellschaften unterschieden werden. Im ersten Fall sind Frauen nahezu vollständig von öffentlichen Rollen im Konfliktkontext ausgeschlossen, sie erscheinen (vordergründig) lediglich als Objekte in von Männern bestimmten Konflikten; in matrilinear verfassten Gemeinschaften hingegen haben Frauen eine starke öffentliche Stellung, auch und gerade mit Blick auf Konfliktregelungen.

Selbst im ersten Fall aber können Frauen aufgrund ihrer Rollen in Familie, Produktion und Reproduktion Einfluss nehmen; und im zweiten Fall kann umgekehrt Krieg als Männerdomäne die Einflussmöglichkeiten von Frauen drastisch schwächen. In beiden Fällen sind Frauen gezwungen, zusätzliche – vormals “männliche” – Aufgaben und Lasten zu übernehmen, da die Männer von der Kriegführung absorbiert sind. Das kann die Stellung von Frauen in Nachkriegssituationen stärken. Sie können dann ihre besondere Kompetenz für friedliche Konfliktregelung im traditionellen Kontext zu nutzen versuchen. Einbeziehung oder Ausschluss von Frauen(organisationen) in Friedensverhandlungen und politische Entscheidungsprozesse beeinflusst nachweisbar den Verlauf der Friedenskonsolidierung. Erfahrungen z.B. aus Mali, Papua-Neuguinea/Bougainville und Salomonen zeigen, dass die zivilgesellschaftlich vermittelte Einbeziehung von Frauen in Krisenprävention und Friedenskonsolidierung diese erleichtern und erfolgreicher machen kann.

Externe Unterstützung des krisenpräventiven Potenzials der Frauen ist sicher sinnvoll, aber – da es um die Notwendigkeit innergesellschaftlicher Reformen geht – nur in begrenztem Maße möglich. Und so ist zu befürchten, dass die diesbezüglichen frauenspezifischen Absichten der Bundesrepublik in Hinblick auf die patriarchalische afghanische Gesellschaft zwar gut gemeint, aber schwer zu realisieren sind: Ausschließlich auf Frauen zielende Ansätze greifen zu kurz, wenn es um die Umwälzung der Geschlechterverhältnisse insgesamt geht.

Unabhängig davon ist bei externer Unterstützung stets der *gender*-Aspekt in Rechnung zu stellen. Insbesondere beim unterstützenden Personal ist zu gewährleisten, dass Frauen umfassend vertreten sind. Denn häufig haben in traditionellen Gesellschaftsverhältnissen mit ihrer strikten Trennung der männlichen und weiblichen Sphären und Aufgaben lediglich weibliche Kräfte Zugang zu den Frauen am Ort. Frauen in der Funktion von Friedensfachkräften, Polizistinnen, Soldatinnen, Wahlbeobachterinnen, NGO-Vertreterinnen usw. werden schon deswegen für erfolgreiche Krisenprävention benötigt.

Reform des Sicherheitssektors: Der Sicherheitssektor – also Militär, Polizei(en), Gendarmerie, Grenztruppen, Justizvollzugsapparat, Geheimdienste – ist in Krisenregionen in der Regel Teil des Problems, nicht der Lösung (eigentlich wäre mithin eher vom “Unsicherheitssektor” zu sprechen). Sei es, dass seine Apparate unprofessionell und zu schwach sind, um die Ordnung und damit friedlichen Konfliktaustrag zu gewährleisten, sei es, dass sie rechtsstaatlichen Standards nicht entsprechen, d.h. korrupt, legitimierter ziviler Kontrolle entzogen, parteiisch und mit privaten Gewaltakteuren verwoben sowie in Menschenrechtsverletzungen verwickelt sind.

Der Aufbau eines funktionsfähigen, rechtsstaatlich eingebundenen und demokratisch kontrollierten Sicherheitssektors ist daher unabdingbar für Krisenprävention, geht es hier doch um das legitime Monopol physischer Gewalt als Voraussetzung für geregelten Konfliktaustrag. Externe Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors in krisenpräventiver Absicht darf sich nicht auf Effizienzsteigerung und Professionalisierung beschränken. Vielmehr muss sie mithelfen, dass eine effektive zivile Kontrolle – sowohl seitens staatlicher Instanzen als auch der Zivilgesellschaft – gewährleistet wird, dass die Apparate die Bürgerrechte respektieren, dass sie demokratisiert werden und sich strikt auf ihre jeweiligen Funktionsbereiche beschränken. Letzteres bedeutet vor allem, eine klare Trennung der Funktionen von Polizei und Militär durchzusetzen. Eine solche Unterstützung kann nicht allein – und nicht einmal primär – den Sicherheitssektor selbst zum Adressaten haben. Wichtiger noch ist es, Parlament und zuständige parlamentarische Ausschüsse sowie Ministerien in Stand zu setzen, ihn wirksam kontrollieren zu können, und ferner Medien und örtliche Menschenrechtsorganisationen zu befähigen, als *watchdogs* mit der nötigen Sachkenntnis die Tätigkeit der Sicherheitsapparate kritisch zu begleiten. Federführend bei der Unterstützung einer solchen Reform des Sicherheitssektors können daher nicht Militär- und Polizeiexperten sein, sondern Kräfte aus der Entwicklungszusammenarbeit, die sich an der Leitidee der Krisenprävention orientieren. Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors hat also nichts mit bilateraler Militär- und Polizeihilfe herkömmlichen Zuschnitts zu tun und sollte mit einer solchen auch nicht vermengt werden. So sinnvoll es ist, dass die Bundesrepublik den Aufbau einer afghanischen Polizei maßgeblich unterstützen will, so darf sich dies nicht auf polizeitechnische Ausbildung und Ausstattungsleistungen beschränken (wie es gegenwärtig den Anschein hat: Lieferung von Polizeifahrzeugen, Wiederaufbau von Polizeistationen, Instandsetzung der Polizeiakademie u.ä.), sondern muss die genannten Aspekte mit berücksichtigen, wenn diese Polizei künftig mit zur Gewährleistung geregelten Konfliktaustrags beitragen und nicht selber zur Quelle neuer illegitimer Gewalt werden soll.

Das Problem stellt sich um so schärfer, als in Afghanistan – ebenso wie in zahlreichen anderen *failed states* in den Krisenregionen des Südens – ohnehin nicht davon ausgegangen werden kann, dass Staatlichkeit der primäre Bezugsrahmen der Regelung gesellschaftlicher Konflikte ist. Haben wir es dort doch mit Verhältnissen zu tun, in denen vor-moderne gesellschaftliche Strukturen das Leben – und die Loyalitäten – der Menschen bestimmen: Zentraler sozialer Bezugsrahmen sind Familie, Clan, Stamm; in der Selbstwahrnehmung ist man Angehörige/r eines Clans, nicht afghanischer Staatsbürger. Dem Clan schuldet man Loyalität, nicht dem Staat und seinen (Polizei-)Apparaten. Entsprechend schwach ist der Staat. Die Überlappung und Verschränkung traditionaler und moderner Zugehörigkeiten und Verhältnisse und die daraus resultierenden Brüche prägen in Übergangsgesellschaften wie der afghanischen entscheidend Gewaltursachen und -formen. Eine Reform des Sicherheitssektors, die das nicht in Rechnung stellt, muss zwangsläufig zu kurz greifen.

Empfehlungen: Umsetzung des “Gesamtkonzeptes” durch verstärkte Kohärenz einzelner Instrumente

Mit den dargestellten Schritten zur Verankerung von Friedensförderung und Krisenprävention in der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik sind unbestritten relevante politische Signale gesetzt worden, die bereits zu veränderten Konzepten und Strategien in einzelnen Ressorts und bei Projektträgern geführt haben. Noch jedoch fehlt die Umsetzung des Anspruchs, ein Gesamtkonzept realisieren zu wollen. Dazu bedürfte es einer größeren Kohärenz der verschiedenen Politikbereiche und Instrumente im Sinne einer Gesamtstrategie. Die in den politischen Absichtserklärungen immer wieder betonte Erkenntnis, dass die Transformation der Konfliktaustragung abgestimmte Impulse auf allen gesellschaftlichen Ebenen erfordere und durch kohärente Veränderungen im wirtschaftlichen, politischen und militärischen Bereich gestützt werden müsse, hat sich noch nicht in einem Zusammenwirken der verschiedenen Trägerorganisationen und politischen Ressorts in Deutschland umgesetzt.

Dabei geht es in zweierlei Hinsicht um Kohärenz. Bisherige Erfahrungen bei der Transformation von Gewaltprozessen haben gezeigt, dass eine der zentralen Ursachen für das Fortbestehen der Gewalt auch nach dem Abschluss von Friedensverträgen darin liegt, dass es bei Politikern wie in der Bevölkerung keine Verständigung über eine gemeinsame Vision des zukünftigen Zusammenlebens gibt. Es fehlt ein “nationales Projekt”², um gemeinsame Ideale, Ziele und politische Verfahren einer neuen Ordnung zu formulieren und weiterzuentwickeln. In einem breiten gesellschaftlichen Abstimmungsprozess über den Entwicklungsweg des Landes müssten sowohl zentrale Konfliktursachen wie Fragen der ökonomischen Verteilungsgerechtigkeit angegangen als auch die innergesellschaftliche Integration im Sinne eines “nationalen Projekts” ermöglicht werden. Notwendig sind also eine Kohärenz der Projekte und Zukunftsplanungen der verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte.

Ein derart abgestimmtes Vorgehen kann insbesondere in kriegszerrütteten Gesellschaften mittelfristig nur eine idealistische Zielvorstellung sein. Dennoch sollten westliche Geber auf einer schrittweisen Annäherung an eine innergesellschaftliche Integration bestehen. Bislang fordern die Geber dies kaum ein. Sie wird zudem – und hier kommen wir zur zweiten Seite des Kohärenzproblems – durch die Heterogenität der Förderorganisationen, die ihrerseits friedenspolitische Strategien und Prioritätensetzungen nur punktuell miteinander austauschen, noch erschwert. Hervorzuheben ist, dass nicht die Heterogenität der Ansätze und institutionellen Akteure per se problematisch ist. Sie ist im Gegenteil in vielen Situationen von Vorteil, in denen einzelne Organisationen (staatliche, konfessionelle oder Menschenrechtsgruppen) aufgrund politischer Rahmenbedingungen in der Krisenregion keine Handlungsspielräume mehr haben. Hier wird auch nicht einer zentralen Steuerung oder Kontrolle von Maßnahmen das Wort geredet. Es geht vielmehr darum, Synergieeffekte zwischen Projekten auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen zu ermöglichen. Hilfreich wäre beispielsweise, wenn staatliche Träger, kirchliche Organisationen und NGOs sich darüber verständigten, von welchen Annahmen über die

² Sabine Kurtenbach: Konfliktsystem Zentralamerika: Gewaltwandel und externe Akteure, in: Tobias Debiel, Hg.: Der zerbrechliche Frieden, Bonn 2002, S. 221.

politische Entwicklung einer Krisenregion sie ausgehen, wie verschiedene Konfliktakteure einzuschätzen sind, welchen negativen Entwicklungen es vorzubeugen gilt und auf welche positiven Veränderungen hingewirkt werden könnte. Hierzu wäre die Ausarbeitung und Diskussion von Szenarien über wahrscheinliche zukünftige Entwicklungen in den jeweiligen Krisenregionen hilfreich.

Bemühungen um eine größere Kohärenz zwischen Projekten verschiedener Träger dürfen auch nicht dazu führen, die Bandbreite der Ansätze, Träger oder der Adressaten konfliktbearbeitender Maßnahmen einzugrenzen. Im Gegenteil muss darauf geachtet werden, alle krisenrelevanten Akteure in diesen Verständigungsprozess – nicht in Einzelmaßnahmen – einzubeziehen. Das gilt nicht nur für die Zusammenarbeit der Planungsabteilungen in Deutschland, sondern auch für die Zielgruppen und Partner in der Krisenregion.

Zu berücksichtigen sind dabei sowohl *peace constituencies* als auch *war constituencies*, moderne zivilgesellschaftliche und vormoderne traditionale Akteure. Zum einen sind in Krisenregionen jene Kräfte zu stärken, die sich auf einen friedlichen Konfliktausgang verpflichtet haben (durch *capacity building*, Trainingsprogramme, materielle Hilfen usw.), zum anderen muss man sich aber auch an die – potenziellen – *spoilers* herantrauen: Gewaltunternehmern, *warlords*, (jugendlichen) Kombattanten muss einerseits durch eine Politik von Anreizen und Sanktionen bzw. Sanktionsdrohungen ein Kosten-Nutzen-Kalkül vermittelt werden, das Gewalt nicht mehr als lohnend erscheinen lässt. Andererseits müssen auch ihnen Wege eröffnet werden, ihre Interessen gewaltlos wahrzunehmen. Schließlich sind nicht allein moderne staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure in Krisenprävention einzubeziehen, sondern auch traditionale nichtstaatliche Akteure wie Clanchefs, *big men*, Älteste, Frauenvereinigungen, religiöse Würdenträger, die im lokalen und regionalen Krisenkontext oft erheblichen Einfluss haben und die über das Wissen um traditionale Konfliktregelungsformen verfügen.

Proaktive zivile Konfliktbearbeitung wird materiell sehr viel schlechter ausgestattet und als politisch weniger relevant eingestuft als reaktive militärische Konfliktintervention. Eine Umkehrung dieses Verhältnisses, ja auch nur die Verschiebung der Gewichte ist nicht in Sicht. Und die regierungsoffiziellen Reaktionen auf den 11. September 2001 lassen befürchten, dass sich daran sobald nichts ändern wird – das plötzliche friedenskonsolidierende Engagement in Sachen Afghanistan ist noch ein Ausnahmefall. Bekenntnisse zur Krisenprävention und zur Bedeutung der Entwicklungspolitik aus dem Munde führender Politiker im Gefolge des 11. September klingen hohl, solange keine Taten folgen, sprich: die Entwicklung kohärenter krisenpräventiver Gesamtstrategien, *mainstreaming* von ziviler Konfliktbearbeitung, d.h. die Durchdringung der verschiedenen Politikfelder und der zugehörigen Institutionen mit den Grundgedanken der Krisenprävention, und eine entsprechende Ressourcenausstattung für zivile Konfliktbearbeitung.

Volker Böge/Angelika Spelten