

Andreas Heinemann-Grüder
Isabella Bauer (Hrsg.)

Zivile Konfliktbearbeitung

Vom Anspruch zur Wirklichkeit



Verlag Barbara Budrich



Zivile Konfliktbearbeitung

Andreas Heinemann-Grüder
Isabella Bauer (Hrsg.)

Zivile Konfliktbearbeitung

Vom Anspruch zur Wirklichkeit

Verlag Barbara Budrich
Opladen • Berlin • Toronto 2013

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

© 2013 Verlag Barbara Budrich, Opladen, Berlin & Toronto
www.budrich-verlag.de

ISBN 978-3-8474-0031-8 (Paperback)
eISBN 978-3-86649-533-3 (eBook)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: disegno visuelle kommunikation, Wuppertal – www.disenjo.de
Titelfoto: Franziska Steuer (<http://www.franziska-steuer.de>)
Satz: R + S, Redaktion + Satz Beate Glaubitz, Leverkusen

Inhalt

| | |
|---|----|
| Danksagung | 7 |
| Vorwort | 9 |
| <i>Bernhard Müller</i> | |
| 1. Anspruch | |
| 1.1 Was will zivile Konfliktbearbeitung? | 17 |
| <i>Andreas Heinemann-Grüder / Isabella Bauer</i> | |
| 1.2 Zivile Konfliktbearbeitung: Vom Anspruch zur Wirklichkeit | 22 |
| <i>Winfried Nachtwei</i> | |
| 2. Konzeptionelle Begründungen | |
| 2.1 Konzepte und Handlungsfelder ziviler Konfliktbearbeitung | 33 |
| <i>Andreas Heinemann-Grüder / Isabella Bauer</i> | |
| 2.2 Der „ethische Imperativ“ des Friedensengagements externer Akteure | 54 |
| <i>Karl Ernst Nipkow</i> | |
| 2.3 Friedensethik und zivile Konfliktbearbeitung | 62 |
| <i>Andreas Heinemann-Grüder</i> | |
| 3. Ansätze und Handlungsfelder | |
| 3.1 Reden mit „Störenfrieden“: Ansätze von internationalen NROs im Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren | 89 |
| <i>Ulrich Schneckener</i> | |

| | | |
|--------------------------|---|-----|
| 3.2 | Frieden und Entwicklung: Mit oder ohne Transitional Justice? | 107 |
| | <i>Natascha Zupan</i> | |
| 3.3. | Traditionelle Konfliktbearbeitung | 122 |
| | <i>Michael Ashkenazi / Jan Grebe</i> | |
| 3.4 | Aufstellungsarbeit als systemischer und szenischer Bearbeitungsansatz im Kontext von Großgruppenkonflikten | 133 |
| | <i>Anna Lübbe</i> | |
| | | |
| 4. Fallbeispiele | | |
| 4.1 | Deeskalation (und Eskalation) in gewaltsamen Gruppenkonflikten – Fallstudien aus Uganda und Ghana | 153 |
| | <i>Artur Bogner / Dieter Neubert</i> | |
| 4.2 | Lokale und internationale Akteure in der Friedensentwicklung | 171 |
| | <i>Isabella Bauer</i> | |
| 4.3 | Transethnische Bildungsarbeit in Postkonfliktregionen – das Beispiel Mazedonien | 183 |
| | <i>Kirsten Schönefeld</i> | |
| 4.4 | „Where have all the flowers gone?“ Der Arabische Frühling und professionelle Friedensförderung | 193 |
| | <i>Cordula Reimann</i> | |
| 4.5 | Unternehmen als Verursacher von Konflikten und ihr Beitrag zur Transformation | 200 |
| | <i>Friedel Hütz-Adams</i> | |
| | | |
| 5. Lehren | | |
| 5.1 | Leuchttürme ziviler Konfliktbearbeitung | 217 |
| | <i>Karoline Caesar</i> | |
| 5.2 | Zur Effizienz ziviler Konfliktbearbeitung | 233 |
| | <i>Denis Matveev</i> | |
| 5.3 | Zivile Konfliktbearbeitung – Vorschläge zur Neubestimmung | 239 |
| | <i>Isabella Bauer / Andreas Heinemann-Grüder</i> | |
| Autorenverzeichnis | | 244 |

Danksagung

Zahlreiche Praktiker und Praktikerinnen berichteten uns von ihren Bemühungen, Herausforderungen und Erfolgen in der zivilen Konfliktbearbeitung. Viele von ihnen sind zuvor in der Akademie für Konflikttransformation ausgebildet worden und dann in Krisenregionen gegangen, um als Friedensfachkräfte tätig zu werden. Die Erfahrungen und das Wissen um Erfolge und Misserfolge liegen bis heute weithin brach. Die Friedensforschung hat nur am Rande Kenntnis davon genommen, umgekehrt haben viele Fachkräfte die wissenschaftlichen Erkenntnisse als zu abstrakt und weit entfernt von den Mikrodynamiken der Konflikte erlebt, in denen sie arbeiteten.

Die internationale Konferenz „Civil Conflict Transformation – Ambitions and Reality“, die von der Akademie für Konflikttransformation im April 2011 in Bonn mit 140 Teilnehmern aus zwölf Ländern veranstaltet wurde, unternahm eine Bestandsaufnahme der Erfahrungen und des Forschungsstandes zur zivilen Konfliktbearbeitung. Der Band basiert auf den Ideen und Beiträgen aller, die an dieser Konferenz mitgewirkt haben. Dies sind in besonderer Weise die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Akademie für Konflikttransformation, namentlich Vi Nguyen, Fabian Schuttenberg, Martin Steber und Martin Peth. Wir danken der Deutschen Stiftung Friedensforschung, der Stadt Bonn sowie der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die die Konferenz finanziell und ideell unterstützten. Darüber hinaus danken wir allen Vortragenden, Diskutanten und Teilnehmenden für ihr Interesse und ihre Beiträge.

Der geplante Abzug der NATO-Truppen aus Afghanistan hat zu einer erneuten und intensiven Diskussion ziviler Alternativen geführt. Welche Rolle kann zivile Konfliktbearbeitung als Teil deutscher Friedenspolitik spielen, welche Alternativen bietet sie zu Militärinterventionen? Ist sie in Gewaltkonflikten ressourcensparender und vielversprechender als ein Militäreinsatz?

Die Ende 2011 abgeschlossene Evaluation des Zivilen Friedensdienstes zieht aus mehr als zehn Jahren Praxiserfahrung den Schluss, dass dieses größte deutsche Programm der zivilen Konfliktbearbeitung ein sinnvoller Bestandteil deutscher Friedens- und Entwicklungspolitik ist. Es gilt freilich, die

Potentiale klarer zu fassen, Programme politisch zu verankern und fest in der deutschen Friedenspolitik zu etablieren. In diesem Sinne ist das vorliegende Buch allen gewidmet, die zivile Konfliktbearbeitung weiterentwickeln, ausbauen und politisch etablieren.

Isabella Bauer / Andreas Heinemann-Grüder, Bonn, Oktober 2012

Vorwort¹

Nach den großen Friedensdemonstrationen der 1980er Jahre wurde vielen von uns klar: Nur mit der Antiposition „Kampf dem ... Weg mit ... Raus aus ...“ sind auf Dauer weder die Menschen erreichbar noch wird die Welt sicherer. Wenn aber nicht militärisch, wie sollten dann massive Konflikte gewaltfrei gelöst werden? Das Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung (ZKB) und besonders der Zivile Friedensdienst (ZFD) versuchten eine Antwort. Natürlich waren die Protagonisten – hoffentlich – nie so vermessen zu glauben, dies allein könne eine alternative Sicherheits- und Friedenspolitik darstellen. Aber ein vernachlässigter Akteur trat in den Vordergrund, es galt, die Zivilgesellschaft für gewaltlose Formen der Konfliktbewältigung zu gewinnen. Aus der idealistisch motivierten Frage ist inzwischen eine praktische geworden: Gibt es andere Wege für Deutschland und Europa, ihre Sicherheit zu verteidigen und Krieg und Gewalt zu minimieren?

Die deutsche Sicherheits- und Friedenspolitik ist in erhebliche Schwierigkeiten geraten. Die Militärs sagen: Wir können vielleicht für das Schweißen der Waffen sorgen, Frieden schaffen wir nicht. Nicht einmal ersteres gelingt ihnen überzeugend. Deutschlands Sicherheit wird am Hindukusch verteidigt, sagte Peter Struck als Verteidigungsminister. Das mag vielleicht sein, aber die militärische Option ging wohl nicht auf. Man muss vielmehr sagen: Deutschlands Sicherheit ist am Hindukusch verschlechtert worden. Deutschland hatte berechtigte Bedenken gegen die Libyenintervention, aber Bedenken ohne Alternative haben die deutsche Politik international isoliert und lächerlich gemacht. Dringender denn je bedarf es deshalb neuer Strategien wirksamer Friedens- und Sicherheitspolitik in Deutschland und Europa, denn weder Deutschland noch Europa können sich ihrer internationalen Verantwortung für die Friedenssicherung entziehen.

Der sich ständig verschärfende Kampf um Wasser, Nahrungsmittel, Rohstoffe und die Neuordnung der Weltmächte verlangen nach mächtigen Institutionen und wirksamen Verfahren, um die notwendigerweise entstehenden

1 Bernhard Müller war von 2000 bis 2011 Mitglied im Vorstand des forumZFD und zuletzt dessen Vorsitzender.

Konflikte in gewalt- oder zumindest kriegsfreien Bahnen zu halten. Gelingt das nicht, werden wir eventuell wieder mit einer kriegerisch beherrschten Phase rechnen müssen. Die zivile Konfliktbearbeitung und namentlich der ZFD setzen an einem Faktor an, der bisher kaum eine Rolle bei Friedens- und Sicherheitsstrategien spielte – der Mobilisierung der Zivilgesellschaften für Frieden und menschliche Sicherheit. Nicht nur der Frieden, sondern auch der Krieg wird von Bevölkerungen getragen, besonders in Demokratien, aber selbst Diktaturen können ohne ihr Volk keine langen Kriege führen. Es gibt heute keine Kriegsbeteiligung eines demokratischen Landes, ohne dass sein Volk sie fordert, aus Ermangelung von Alternativen diese billigend in Kauf nimmt oder duldet. George W. Bush hätte seine Kriege nicht führen können, wenn im amerikanischen Volk nicht massive Vergeltung und mehr Sicherheit gefordert oder zumindest seine aggressive Politik geduldet worden wäre – auch weil keine realistische Alternative bekannt war, wie die radikal in Frage gestellte Sicherheit des Landes anders wiederherzustellen gewesen wäre. Kriege werden auch geführt, weil Regierende sich verpflichtet fühlen, mit Tatkraft die vermeintlichen Interessen ihres Volkes, das internationale Recht oder die Moral zu vertreten. Tun sie das nicht, werden sie nicht wieder gewählt.

Es sind also die Gesellschaften, die Zivilgesellschaften, die das Ausmaß der Gewalt mitbestimmen. Und es ist mitnichten so, dass die Zivilgesellschaft per se friedlicher wäre als die Herrschenden und Regierenden, auch nicht in Deutschland. Dies weist auf eine zentrale Aufgabe hin: Überzeugung der eigenen Gesellschaft von ziviler Konfliktbearbeitung als einem strategischen Element deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik. Eine Überzeugung, die nur dann tief verankerbar ist, wenn Erfahrungen im eigenen Land mit ziviler Konfliktbearbeitung die Grundlage dafür schaffen. Innen- und Außenpolitik ist auch in diesem Feld nicht wirklich trennbar. Die Zivilgesellschaft hat im positiven wie negativen Sinne eine unbändige Kraft; wenn sie sich dieser bewusst wird, zielgerichtet ist und sich organisiert. Die arabische Welt ist ein beredtes Beispiel dafür. Gelingt es, die Zivilgesellschaft für friedliche Lösungswege zu gewinnen, nicht zuletzt weil sie deutliche Vorteile davon hat, wird sie den Regierenden vielleicht die Gefolgschaft verwehren.

Dies ist ein komplexer Prozess, der auf allen Ebenen der Gesellschaft entwickelt werden muss, bis machtvolle Kräfte entstehen, die die immer vorhandenen Gewalt- und Kriegspropagandisten und -profiteure einengen und letztlich niederringen. Praktische Erfahrungen müssen gesammelt, Netzwerke geknüpft, Demokratie- und Friedensbewegungen unterstützt, wesentliche Teile der Eliten gewonnen und rechtsstaatliche und demokratische Kulturen bzw. Institutionen gestärkt werden. Dies ist nur ein Teil des Veränderungsprozesses, der ökonomische Perspektiven, diplomatische Vereinbarungen und die unmittelbare Verhinderung von Gewaltexzessen – notfalls mit robusten Einsätzen – einschließt.

Seit fast 20 Jahren probieren die Protagonisten der zivilen Konfliktbearbeitung, ihre Vorstellungen umzusetzen. 14 Jahre davon habe ich selbst daran intensiv mitgearbeitet. Wenn ich selbstkritisch frage, ist es uns irgendwo gelungen, wirksam und wahrnehmbar auf einen Konflikt gewaltmindernd einzuwirken, dann gibt es zwei Antworten: Punktuell und lokal ja, aber in der Fläche eines Konfliktes nicht. Einerseits sehen wir sehr kompetente Friedensfachkräfte vor Ort, die sich gut verankert und lokal etwas erreicht haben. Andererseits ist es nicht gelungen, Leuchttürme aufzustellen, wo wir zeigen konnten, es ist uns mit dem ZFD gelungen, einen nachhaltigen Beitrag zur friedlichen Transformation eines gewaltinduzierten Konfliktes zu leisten. Nicht einmal im Kosovo, wo seit über 10 Jahren intensive ZFD-Arbeit geleistet wird und lokal die Arbeit erfolgreich war, hat der ZFD in auch nur einem der größeren Konflikte der letzten Jahre eine erkennbar gewaltmindernde Rolle gespielt. Wohlgermerkt, ich spreche hier nicht von der Wirksamkeit einzelner Projekte, sondern von der Gesamtwirkung des ZFD im Rahmen von Länderstrategien. Es hat sich auch gezeigt, dass die einfache Erhöhung der Projektzahl in einer Region, also mehr vom Gleichen, keine grundsätzliche Veränderung bewirkt. Diejenigen, die sich wegen der lokalen Erfolge auf die Brust klopfen, kommen mir vor wie stolze Sandburgenbauer am Meer, die die Flut vergessen.

Es ist an der Zeit, die bisherigen Bemühungen um zivile Konfliktbearbeitung einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen. Solange der ZFD-Ansatz seine Wirksamkeit nicht zumindest in einer Konfliktregion hinlänglich unter Beweis gestellt hat, wäre es vermessen, diesen als zentrales Element deutscher oder europäischer Sicherheits- und Friedenspolitik zu propagieren. Man kann und muss die Politik kritisieren, dass sie dem ZFD-Ansatz viel zu wenig Aufmerksamkeit schenkt und zu wenige Mittel bereit stellt, um überhaupt die Wirksamkeit realistisch zu überprüfen. Aber wir sollten auch nicht verschweigen, dass dessen erkennbare Mängel in Konzeption und Umsetzung mit verantwortlich sind für das Zögern der Politik.

Wer es ablehnt, die zivile Konfliktbearbeitung an ihrer tatsächlichen gewaltmindernden Wirkung zu messen, kann sich eigentlich nur noch in die bigotte Vorstellung flüchten, es komme nicht auf die Wirkung, sondern nur auf das Bemühen an. Das mag ehrenwert sein, aber bestimmt ist das kein Weg, um die Machtverhältnisse zu Gunsten gewaltfreier Konflikttransformation zu verschieben!

Ich bemängele seit langem, dass die theoretische Grundlage der Zivilen Konfliktbearbeitung und des Zivilen Friedensdienstes dünn bis nicht vorhanden ist. Wir haben keine fundierte Theorie der Konfliktbearbeitung und -transformation, keine gesicherten Indikatoren, keine klaren Vorgehensweisen und keine strategisch orientierten und ausgearbeiteten Projektprozesse. Wir haben das weltweit aufgebaute Know-how der Konfliktarbeit weder ausreichend aufgearbeitet noch in unsere Arbeit integriert. Wir haben aus den Erfahrungen, Rückmeldungen und Schlussfolgerungen unserer Fachkräfte vor Ort

kaum die teilweise schwerwiegenden Konsequenzen für die Konzeptionen und Vorgehensweisen gezogen. Wir haben nicht geklärt, ob, wann und wie traditionelle Deeskalationsmechanismen wirkungsvoller sind als unsere exportierten Vorstellungen. Wir haben nicht geklärt, ob und wie weit sozialpsychologische bzw. massenpsychologische Ansätze für die Initiierung eines kollektiven Wandels aussehen sollten und eingesetzt werden könnten. Wir haben nicht geklärt, inwieweit die Veränderung externer Einflussfaktoren, (z.B. die Diaspora) ein bestimmender Erfolgsfaktor sein kann. Wir haben nicht geklärt, in welchen Situationen erst die Konfliktgegenstände geändert werden müssen, bevor die Pazifizierung überhaupt funktionieren kann. Wir haben unsere Arbeit nicht integriert in eine Gesamtarchitektur nichtmilitärischer bzw. nachmilitärischer Sicherheits- und Friedenspolitik. Insbesondere haben wir das Verhältnis von Menschenrechten und Frieden, von Frieden und Macht, von Staat und Zivilgesellschaft, von (Wieder-)herstellung des staatlichen Gewaltmonopols und Friedensarbeit und schließlich von Entwicklungszusammenarbeit und Ziviler Konfliktbearbeitung weder durchbuchstabielt noch klar genug Position bezogen.

Diese Schwächen ändern nichts an der Bedeutung der zivilen Konfliktbearbeitung. Es gibt Beispiele für die erfolgreiche Mobilisierung der Zivilgesellschaft zugunsten friedlicher Konflikttransformation, auch nach Mahatma Gandhi, Martin Luther King und Nelson Mandela. Die liberianischen Friedensaktivistinnen um Leymah Gbowee haben zum Beispiel recht professionell Organisationen entwickelt, Friedensmächte aufgebaut, positive Perspektiven eröffnet und Konflikte befriedet. Sie haben eine Gesamtkonzeption gefunden, wie das Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen, von offizieller staatlicher Friedens- und Sicherheitspolitik, zivilgesellschaftlichen Netzwerken und internationalen Interventionen, von rechtsstaatlicher und ökonomischer Entwicklung aussehen muss. Sie haben Antworten gefunden für Fragen, die wir noch nicht einmal gestellt haben.

Es ist völlig klar, dass ohne die Mobilisierung der Zivilgesellschaft Gewaltkonflikte kaum erfolgreich befriedet werden können, und dies wird immer mehr erkannt. So hat erst kürzlich der Leiter des *International Law and Economic Development Centre* in New York und Vorsitzende des *Instituto de Acción Ciudadana* in Mexico City, Edgardo Buscaglia, in einem Beitrag für die „Süddeutsche“ deutlich artikuliert, dass nur ein Aufstand der Zivilgesellschaft in Zusammenarbeit mit der Regierung und internationalen Institutionen die Machtübernahme Mexikos durch Verbrecherkartelle verhindern kann.

Wenn in Deutschland von der „vernetzten Sicherheit“ gesprochen wird, dann scheint zumindest die Erkenntnis auf, dass traditionelle Sicherheitspolitik nicht leistet, was sie verspricht. Zivile Konfliktbearbeitung muss freilich unter das Primat der Politik und des (Völker-)rechtes gestellt bleiben und darf niemals als Putztruppe des Militärs fungieren.

Dieses Buch wirft zentrale Fragen auf, die geklärt werden müssen, es sucht Antworten oder benennt die Orte, wo wir Antworten finden könnten.

Es eröffnet – endlich – die Diskussion, unter welchen Bedingungen und mit welchen Konzepten die zivile Konfliktbearbeitung und der Zivile Friedensdienst einen wahrnehmbaren Beitrag zur Gewaltminderung leisten können. Die Autoren weiten den Blick auf den Kontext, indem wir diese Fragen diskutieren müssen. Ich halte nicht alle Vorschläge und Einschätzungen für richtig. Aber genau darum geht es, die Debatte zu eröffnen. Nicht die Benennung der Probleme und das Ringen um neue bessere Lösungen, auch in kontroversen Debatten, gefährden die zivile Konfliktbearbeitung, sondern das Schönreden.

1. Anspruch

1.1 Was will zivile Konfliktbearbeitung?

1.1.1 (K)ein bisschen Frieden?

In Reaktion auf die Zunahme militärischer Interventionen in irreguläre Gewaltkonflikte und aus der Erkenntnis heraus, dass ein militärischer Sieg bzw. Hegemonialfrieden schwierig bis unmöglich ist, fordern friedens- wie sicherheitspolitische Akteure, die zivile Konfliktbearbeitung zu stärken. Doch warum klaffen Anspruch und Wirklichkeit nach wie vor weit auseinander? Liegt es an der Hybris des Anspruchs, an komplexen Konflikt dynamiken, an widersprüchlichen Grundannahmen oder begrenzten Ressourcen? An all dem, zweifellos. Vor allem aber am fehlenden Verständnis für die macht- und interessenpolitischen Voraussetzungen von Frieden. Es ist Zeit für eine Bilanzierung von Konzept und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung.

Während in den 1990er Jahren lebhaft über das Selbstbild Deutschlands als Zivilmacht reflektiert wurde, drängten die Anschläge vom 11. September 2001, der Afghanistan- und der Irakkrieg, aber auch die Libyen-Intervention die zivile Konfliktbearbeitung in den Hintergrund. Der geplante Abzug der Truppen aus Afghanistan und die tief sitzende Ernüchterung über großflächige Militärinterventionen rufen die zivile Konfliktbearbeitung wieder auf die politische Tagesordnung, und zwar als Alternative zu Militäreinsätzen.

Externe Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung tragen zur Erkenntnis von Handlungslogiken, der Generalisierung von Handlungsnormen, zum Aufbau von Kapazitäten der Konfliktregelung und zur öffentlichen Willensbildung bei. Zudem können sie durch ihre Präsenz Sicherheit schaffen und durch ihre Solidarität lokale Akteure stärken. Externe Akteure, besonders zivilgesellschaftliche, können Vertreter jener Werte und Normen unterstützen, die auf einen Wandel gewaltsamer Konfliktkulturen hinarbeiten.

Örtliche Friedensprozesse durch externe Akteure zu befördern ist jedoch extrem voraussetzungsreich. So kann zivile Konfliktbearbeitung in hoch eskalierten Konflikten meist erst durch zivilgesellschaftliche Akteure unterstützt werden, wenn elementare Sicherheitsprobleme gelöst sind (Schweitzer 2009: 10). Daher finden Projekte und Programme vorwiegend vor bewaffneten Konflikten oder nach deren heißer Phase statt.

Die Potentiale ziviler Konfliktbearbeitung in diesen Kontexten sind groß. Sie lassen sich jedoch noch erweitern, wenn konzeptionelle Unklarheiten überwunden und Dilemmata anerkannt und nach Möglichkeit transformiert werden. Dies betrifft vor allem folgende Bereiche: Zivile Konfliktbearbeitung ergreift Partei für Werte wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Gleichzeitig versucht sie den Zugang zu allen Konfliktparteien zu halten und deren Sichtweisen einzubeziehen. Gewaltfreiheit ist eine der essentiellen ethischen Grundlagen ziviler Konfliktbearbeitung. Oft ist es jedoch schwierig diese klar zu vertreten, ohne die Kooperation mit Gewaltakteuren zu gefährden, die wesentlich für die Reduzierung der Gewalt sein kann. Zivile Konfliktbearbeitung wird einerseits als eigenständiges Handlungsfeld dargestellt, andererseits aber als Teil von Entwicklungszusammenarbeit verstanden, reguliert und finanziert. Zivile Konfliktbearbeitung will alle wichtigen Akteursgruppen erreichen, ist jedoch häufig ausschließlich auf die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen bezogen. Ein bewusster Umgang mit diesen Widersprüchen würde die zivile Konfliktbearbeitung greifbarer, aber auch politisch anfechtbarer machen.

1.1.2 Leitfragen

Das vorliegende Buch behandelt, welche Antworten zivile Konfliktbearbeitung zur Deeskalation von Konflikten und zur Institutionalisierung von Konfliktregulierung bietet. Die Handlungsfelder werden exemplarisch erfasst, Handlungskontexte identifiziert und Kriterien für Erfolg debattiert. Die zentrale Botschaft lautet, dass zivile Konfliktbearbeitung Teil einer universell verstandenen Friedensverantwortung ist und Beiträge zur Gewaltprävention, Deeskalation und zur Konfliktnachsorge leisten kann – allerdings nur, wenn statt „Weiter so“ und „Mehr vom Gleichen“ Konsequenzen aus Theorie und Praxis gezogen werden. Die unmittelbaren Konfliktparteien, unparteiische Dritte, parteiische externe Akteure, Zeugen und Beobachter engagieren sich mit spezifischen Mandaten und Interessen.

Der Fokus des Bandes liegt auf der Intervention externer Akteure. Fünf Fragen leiten den Band:

- 1) Wie beeinflusst zivile Konfliktbearbeitung das Konfliktverhalten?
- 2) Woran ist zivile Konfliktbearbeitung friedensethisch orientiert?
- 3) Welche übergreifenden Konzepte leiten zivile Konfliktbearbeitung an?
- 4) Welche Lehren lassen sich aus praktischen Erfahrungen ziehen?
- 5) Gibt es Maßstäbe für Erfolg?

Das Buch erscheint in einem bestimmten historischen Kontext. Der Zivile Friedensdienst wurde vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammen-

arbeit und Entwicklung evaluiert (BMZ 2011). Die konzeptionellen und praktischen Schlussfolgerungen werden intensiv diskutiert. Der Band versteht sich als konstruktiver Beitrag zu dieser Debatte, an der die Herausgeber und viele der Autoren von Anfang mitgewirkt haben. Der Band sucht zudem eine Brücke zwischen akademischer Friedens- und Konfliktforschung auf der einen und praktischer Friedensarbeit auf der anderen Seite zu schlagen. Konflikte sollen nicht nur analysiert, sondern Bedingungen ihrer Transformation identifiziert werden. Umgekehrt gilt es, einen Raum für Reflexion und Lernen für Nichtregierungsorganisationen zu schaffen, in deren Arbeitsalltag oft kein Platz bleibt, sich dieser Fragen anzunehmen.

Bernhard Müller, langjähriges Vorstandsmitglied des Forum Ziviler Friedensdienst, reflektiert die bisherige Aufbauarbeit in der zivilen Konfliktbearbeitung im Geiste einer selbstkritischen Lernwilligkeit. Winfried Nachtwei, ehemaliger Bundestagsabgeordneter der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“ und Ko-Vorsitzender des Beirates für zivile Krisenprävention der Bundesregierung, zieht eine kritische Bilanz und praktische Konsequenzen für die Politik der kommenden Jahre. Die Herausgeber diskutieren in ihrem Grundsatzbeitrag die Beziehung von Konflikttheorien und ziviler Konfliktbearbeitung sowie die Konzepte und Handlungsfelder ziviler Konfliktbearbeitung. Karl Ernst Nipkow und Andreas Heinemann-Grüder plädieren in ihren Aufsätzen zur Friedensethik für die Menschenrechte als Maßstab und Grundlegung des Friedens. Grundkonzeptionen ziviler Konfliktbearbeitung und ihre praktischen Implikationen werden in den theoretisch angeleiteten und empirisch fundierten Beiträgen von Natascha Zupan (Transitional Justice und Versöhnung), von Ulrich Schneckener (Normendiffusion), von Anna Lübke (Systemische Konfliktbearbeitung) sowie Michael Ashkenazi und Jan Grebe (traditionelle Konfliktbearbeitung) vorgestellt. Die Studien von Dieter Neubert und Artur Bogner (De-Eskalation von Gewaltkonflikten), von Isabella Bauer (Lokale und internationale Akteure), von Kirsten Schönefeld (Multi-ethnische Bildungsarbeit), von Cordula Reimann (Frauen im arabischen Frühling) und von Friedel Hütz-Adams (Unternehmen und Rohstoffkonflikte) illustrieren mit Fallstudien die Bedingungen, Möglichkeiten, Dilemmata und ungenutzten Potentiale ziviler Konfliktbearbeitung. Der Band schließt mit der Darstellung von drei „Leuchtturmprojekten“ (Karoline Caesar), Reflexionen über Erfolgsbedingungen (Denis Matveev) und einem Fazit der Herausgeber.

1.1.3 Was meint zivile Konfliktbearbeitung?

Zivile Konfliktbearbeitung umfasst die Gesamtheit der staatlichen und nicht-staatlichen Ansätze und Instrumente, die darauf zielen, sozio-politische Konflikte gewaltfrei zu bearbeiten. Der Anwendung von Gewalt soll vorgebeugt,

sie soll beendet oder ihre Wiederkehr verhindert werden. Interessen, Beziehungen und Kommunikationsmuster sollen in weniger eskalationsträchtige Zustände überführt werden, um tiefere Ursachen und längerfristige Folgen des Konfliktes bearbeiten zu können. Zivile Konfliktbearbeitung beschäftigt sich mit sozio-politischen Konflikten, die gewaltförmig ausgetragen werden, oder zumindest ein hohes Gewaltpotential besitzen. Dabei ist sie besonders dort bedeutsam, wo es keine angemessenen Regelungsinstanzen gibt. Dies ist häufig dort der Fall, wo staatliche Macht begrenzt ist und keine quasi-staatlichen Instanzen (z.B. traditionelle Institutionen) diese Rolle ausfüllen oder der Staat sich nicht an rechtsstaatliche Grundsätze bindet.

Einige Vertreter ziviler Konfliktbearbeitung würden in einer solchen Beschränkung mangelnde Bereitschaft zur Konfliktbearbeitung in hausgemachten Konflikten erkennen. Auch in hiesigen Konflikten kann angewendet werden, was in Krisenregionen zu den Aufgaben ziviler Konfliktbearbeitung gehört. Allerdings sind die Vorbedingungen in demokratischen Staaten anders, und viele Aufgaben werden durch Maßnahmen der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik, durch die Justiz, die Polizei und Vereine und Verbände bearbeitet, geregelt, gelöst oder autoritativ beendet (Klotz 2003: 21). Zivile Konfliktbearbeitung sollte ergänzend dazu und ausschließlich in sozio-politischen Konflikten mit Gewaltpotential tätig werden. Sie sollte insbesondere auf Defizite oder das gänzliche Versagen von rechtsstaatlicher oder demokratischer Konfliktregelung reagieren.

Zivile Konfliktbearbeitung betont die Einhegung und Delegitimierung von Gewalt. Wichtiger als ein unerreichbarer Zustand umfassenden Friedens sind gewaltfreie Perspektiven der Zielerreichung und die Zivilisierung des Konfliktaustrags. Zivile Konfliktbearbeitung fördert den „Frieden mit friedlichen Mitteln“ (Klotz 2003: 28). Das bedeutet, dass Konflikte zwar möglicherweise nicht lösbar sind, aber in ihren Austragungsformen und durch institutionelle Kanalisierung veränderbar.

Zivile Konfliktbearbeitung hat sich als Gegenbegriff zu militärischen Interventionen durchgesetzt. Freilich ist das Adjektiv „zivil“ diffus. Sind staatliche oder zivilgesellschaftliche Akteure, die Zivilgesellschaft als Objekt, gewaltfreie Mittel, ein Prozess der Zivilisation oder eine „Zivilisierung“ gemeint? Wir verstehen zivile Konfliktbearbeitung im Sinne von „friedlicher Konfliktbearbeitung“, die nicht vorab festlegt, wer Subjekt und Objekt der zivilen Konfliktbearbeitung ist. „Zivil“ soll als Zivilisierung des Konfliktaustrags aufgefasst werden, als das „Wie“ und „Was“ der Interessenverfolgung. Zentrales Merkmal von ziviler Konfliktbearbeitung ist die Vermittlung zwischen konfligierenden Interessen, die Generalisierung von Werten und Handlungsnormen und die Regelung von Austragungsformen. Es geht um die Veränderung von Handlungsanreizen und Handlungsmustern und den Aufbau einer Infrastruktur für die Konfliktbearbeitung.

Zivile Konfliktbearbeitung konkurriert mit einer Vielzahl ähnlich klingender Begriffe, die sich bei näherer Betrachtung unterscheiden. Vor allem

„Konflikttransformation“ und „Friedensentwicklung“ beschreiben umfassendere Prozesse, die sich mit der zivilen Konfliktbearbeitung überschneiden. Konflikttransformation zielt auf eine Transformation der dem Konflikt zugrunde liegenden Ursachen ab. Konflikttransformation umfasst in diesem Verständnis zivile Konfliktbearbeitung, aber auch die Entwicklungszusammenarbeit, die Nothilfe und Wiederaufbau, die Menschenrechtspolitik oder die Demokratieförderung, die Restaurierung sozialer Netzwerke sowie Gewaltprävention und Mechanismen gewaltfreier Konfliktregelung. „Friedensentwicklung“ beschreibt wiederum im umfassenden Sinne die unterschiedlichen Akteursebenen, Ansätze, Wirkungen und Phasen, die zum Gesamtergebnis von „mehr Frieden“ beitragen.

Akteure und Handlungsfelder der zivilen Konfliktbearbeitung sind nach konventioneller Lesart vornehmlich in der Gesellschaftswelt – im Unterschied zur Staatenwelt – zu suchen. Allerdings schränkt der Begriff selbst weder Akteure noch Handlungsfelder auf den nicht-staatlichen Bereich ein. Für die Bearbeitung eines gesamten Konfliktsystems sind fast immer beide Akteursgruppen bedeutsam. Der Staat und die Gesellschaftswelt sind zugleich Objekt und Subjekt ziviler Konfliktbearbeitung.

Literaturangaben

- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2011): Evaluation of the German Civil Peace Service (CPS). Synthesis Report, Berlin.
- Klotz, Sabine (2003): Zivile Konfliktbearbeitung. Theorie und Praxis, FEST – Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft, Heideberg.
- Schweitzer, Christine (2009): Erfolgreich gewaltfrei. Professionelle Praxis in ziviler Friedensförderung, Stuttgart: Institut für Auslandsbeziehungen e.V.
- Tuft, Monica Duffy (2010): Ending Civil Wars. A Case for Rebel Victory?, in: International Security, Vol. 34, No. 4 (Spring), 7-36.
- Zürcher, Christoph (2011): Building Democracy While Building Peace, in: Journal of Democracy, Vol. 22, No. 1 (Jan.), 81-95.

1.2 Zivile Konfliktbearbeitung: Vom Anspruch zur Wirklichkeit

1.2.1 Bilanzierung vonnöten

Nach mehr als zehn Jahren ziviler Konfliktbearbeitung in auswärtigen Konflikten haben die beteiligten Akteure reiche Erfahrungen gesammelt. Anfangs umstrittene neue Einrichtungen, wie der Zivile Friedensdienst (ZFD) oder das Zentrum Internationale Friedenseinsätze (ZIF), sind inzwischen etabliert und international hoch angesehen. Mit dem vom Bundeskabinett 2004 verabschiedeten Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ sollte zivile Konfliktbearbeitung zum zentralen Ansatz einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik als Friedenspolitik werden. Ausgehend vom Leitbild des „Gerechten Friedens“ betonen die christlichen Kirchen in ihren Friedensdenkschriften von 2000 und 2007 den ausdrücklichen Vorrang der zivilen Konfliktbearbeitung. Das Grundanliegen von ziviler Konfliktbearbeitung, Konflikte ohne Gewalt zu bearbeiten, Gewalteskalationen zu verhüten und wirksam Frieden zu fördern, ist plausibel und breit akzeptiert. Anspruch und Wirklichkeit von ziviler Konfliktbearbeitung habe ich seit Anfang der 1990er Jahre miterlebt und auch mitgestaltet – zuerst in der Friedensbewegung, dann ab 1994 als Bundestagsabgeordneter.

Dennoch: Die Wirklichkeit der zivilen Konfliktbearbeitung bleibt weit hinter ihrem großen Anspruch zurück. Ihre Vielzahl an Akteuren und Maßnahmen sind kaum strategisch miteinander verbunden und in ihren Kapazitäten und Reichweiten sehr begrenzt. Nachweisliche Wirkungen beschränken sich oft auf lokale Kontexte und sind insgesamt schwer erkennbar. Trotz aller institutioneller Verankerung ist zivile Konfliktbearbeitung weiterhin ein Politikfeld im Schatten der Außen- und Militärpolitik. Sie wird in Medien und Öffentlichkeit nur punktuell wahrgenommen.

Das Jahr 2013 bietet mit Bundestagswahlen und Koalitionsverhandlungen Chancen, deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik, darin zentral die zivile Konfliktbearbeitung, klarer und wirksamer zu gestalten. Die Koalitionsverhandlungen von 1998 und 2002 brachten wichtige Durchbrüche für zivile Konfliktbearbeitung. 2009 regte das Memorandum von Friedensforschern die Einsetzung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ durch den Auswärtigen Ausschuss an. Erstmals wird seitdem das

Themenfeld im Bundestag kontinuierlich mit Tiefe und Engagement behandelt. Wie kein anderer Ausschuss auf dem Feld der internationalen Beziehungen öffnete der Ausschuss seine Türen für öffentliche Anhörungen und Expertengespräche und ermöglichte damit den Austausch mit der Fachöffentlichkeit. Der im Februar 2012 vorgelegte Zwischenbericht des Unterausschusses formuliert Empfehlungen, die einen nie da gewesenen interfraktionellen Konsens markieren. Die „Plattform Zivile Konfliktbearbeitung“ nahm im März 2012 kritisch-konstruktiv dazu Stellung. Diese Art von kontinuierlichem Dialog zwischen Parlamentariern, zivilgesellschaftlichen Akteuren und Fachöffentlichkeit ist ein Unikat und beispielhaft.

Vor diesem Hintergrund ist eine Bilanzierung und Fortentwicklung der zivilen Konfliktbearbeitung hoch aktuell. Die Bilanzierung in diesem Buch begnügt sich nicht mit der – berechtigten – Dauerklage über die faktische Geringschätzung der etablierten Außen- und Sicherheitspolitik gegenüber der zivilen Konfliktbearbeitung, um darüber bei der bloßen Forderung „mehr vom Gleichen“ zu landen. Sie schließt ausdrücklich eine kritische Selbstüberprüfung ein und bemängelt insbesondere ein fehlendes Verständnis für die machtpolitischen Voraussetzungen von Frieden. Deutliche Positionierungen ermöglichen Streit, von dem in diesem Politikfeld von außen gesehen so auffällig wenig zu sehen ist, der aber als Frischluft unabdingbar für Weiterentwicklung ist.

Standortklärung und Weiterentwicklung sind umso dringender, als die Rahmenbedingungen und Herausforderungen für eine Politik der zivilen Konfliktbearbeitung in den letzten Jahren noch komplexer, unübersichtlicher, sprunghafter und kälter geworden sind. Vermehrt drängt sich die Frage nach Wirkungschancen auf, wo Großkrisen und -umbrüche (in Nordafrika und Nahost, auf den Finanzmärkten) galoppieren, jedes normale Auffassungsvermögen überfordern und bis in die Politik Ratlosigkeit und Ohnmacht verbreiten. Wirtschaftskrise, wachsende Ungleichheit und Unsicherheit zersetzen Gesellschaften und lassen Renationalisierung, Rechtspopulismus und gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit anschwellen. Große Stabilisierungs- und Staatsaufbauprojekte der „Internationalen Gemeinschaft“ sind von Afghanistan bis Kongo ernüchternd bis desaströs verlaufen. Die mediale Globalisierung ermöglicht Kettenreaktionen von Gruppenfeindschaften und Gewalt binnen Tagen und rund um den Globus. Angesichts solcher Mega-„Unwetter“ sind Fluchten in Projekte naheliegend und vielleicht überlebenswichtig. Aber wenn die Flut steigt, ist das Pflanzen von Apfelbäumchen allein nicht sonderlich aussichtsreich.

1.2.2 Fortschritte mit Handicaps

1996 besuchte ich erstmalig Sarajewo und Mostar, ein Jahr nach Ende des dreijährigen Bosnienkrieges. Die Waffen schwiegen. Verwundet waren Hunderttausende Menschen an Körper und Seele, verfeindet waren die früheren kroatischen, muslimischen und serbischen Nachbarn. Wo der Krieg in den Köpfen und Herzen der Erwachsenen andauerte, entstand zum Beispiel die „Junge Brücke“ in Mostar. Hier kamen muslimische und kroatische Jugendliche zu gemeinsamen Freizeitaktivitäten zusammen. Dies war ein Anstoß für einen gemeinsamen Antrag einzelner Bundestagsabgeordneter von CDU, SPD und Grünen, die zivilgesellschaftliche Initiative zur Einführung eines Zivilen Friedensdienstes aufzunehmen. Der Widerstand eines CSU-Entwicklungsministers konnte das Vorhaben verzögern, aber nicht verhindern. Mit den Regierungswechseln zu Rot-Grün begann 1997 zunächst in Nordrhein-Westfalen, 1999 auf Bundesebene die Ausbildung von Friedensfachkräften zur gesellschaftlichen Friedensförderung und Zivilpersonal für internationale Friedensmissionen. Der ZFD und das ZIF in Berlin wurden zu Säulen einer sich entwickelnden Infrastruktur ziviler Konfliktbearbeitung – zusammen mit dem Programm zivik (zivile Konfliktbearbeitung), der Deutschen Stiftung Friedensforschung und der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt). Gegenüber den traditionellen Mitteln von Diplomatie, Integrations- und Entwicklungspolitik brachten sie einen wichtigen Zuwachs an Friedensfähigkeiten. Bei zig Besuchen in Krisenregionen begegneten mir immer wieder Frauen und Männer, die als ZFD-Friedensfachkräfte so dicht an den einheimischen Gesellschaften, an ihren Konflikt- und Friedenspotenzialen dran waren wie kaum jemand sonst.

Mit dem Aktionsplan von 2004 machte die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik einen großen Schritt hin zu einer umfassenden und kohärenten Politik der Gewaltverhütung und Friedensförderung. Seine strategischen Ansatzpunkte (Förderung verlässlicher staatlicher Strukturen und Friedenspotenziale, Sicherung von Lebenschancen) haben unverändert Gültigkeit. Die Weitschweifigkeit von 161 Aktionen überdeckte aber diese Schwerpunktsetzung. Die alle zwei Jahre erscheinenden Umsetzungsberichte der Bundesregierung zum Aktionsplan offenbaren immer wieder eine enorme Fülle an Maßnahmen und Aktivitäten. Zugleich treten konzeptionelle und Umsetzungsschwächen zutage: Durch die Einbeziehung struktureller und langfristiger Krisenprävention wurde das Querschnittsthema entgrenzt, diffus, es war als Politikfeld überdehnt und kaum noch erkennbar. Bei dieser Art von Allzuständigkeit war Überforderung vorprogrammiert. Aus dem Blick geriet der selbstreflexive „Do-no-harm“-Ansatz. Wo militärische Kriseneinsätze unterschiedslos unter Krisenprävention subsumiert wurden, wurde der Kernanspruch von Gewaltvorbeugung konterkariert. Über die realpolitische Fokussierung auf Krisennachsorge geriet die Primärprävention völlig in den Hin-

tergrund. Ungeklärt blieb das Verhältnis zwischen Aktionsplan und dem 2006 vom Verteidigungsministerium herausgegebenen Weißbuch, das in der politischen Praxis schnell ein höheres Gewicht bekam.

Die von Anfang an magere finanzielle und personelle Ausstattung der neuen Instrumente ziviler Konfliktbearbeitung (ZFD, zivik) erfuhr erst seit 2009 (Schlussphase der Großen Koalition) einen deutlichen Aufwuchs, verharrte aber unverändert bei einem Bruchteil des Ressourceneinsatzes für militärische Krisenbewältigung. Der interministerielle Ressortkreis Zivile Krisenprävention blieb wegen mangelnder Personal- und Mittelausstattung und niedriger politischer Aufhängung überwiegend ein Forum des Informationsaustausches und punktueller Koordination, ohne sonderliche Wirkung auf die Förderung ziviler Krisenprävention als ressortübergreifender Querschnittaufgabe.

Bis heute ist die zivile Konfliktbearbeitung weder auf der politischen Führungsebene noch in der Breite der Außen- und Sicherheitspolitiker, geschweige des ganzen Parlaments angekommen. Bemerkenswerterweise gehören inzwischen einsatzerfahrene Offiziere zu den stärksten Befürwortern ziviler Fähigkeiten der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

1.2.3 Warum so viel mehr Anspruch als Wirklichkeit?

Interesse: Die in Deutschland vorherrschende Friedensorientierung und Kriegsgegnerschaft ist ein zivilisatorischer Fortschritt. Sie ist aber überwiegend reaktiv eingestellt und wenig orientiert auf die Vereinten Nationen (VN). Aufrüstungsschritte auf deutschem Boden (1980er Jahre), Kriege mit US-Beteiligung (Irak 1991 und 2003) können Demonstrantenmassen in Bewegung bringen. An deutschen Militäreinsätzen in Konfliktregionen erhitzen und scheiden sich die Geister (Kosovo 1999, Mazedonien und Afghanistan 2001, Kongo 2006). Wie aber Kriegsgewalt anderswo eingedämmt (Balkan bis 1995, DR Kongo) oder verhütet, wie VN-Friedenssicherung unterstützt werden kann, interessiert nur kleine Minderheiten. Wenig bewusst ist, dass die Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen auch die Verpflichtung beinhaltet, jenseits unmittelbarer nationaler Interessen internationale Verantwortung zu übernehmen. Seit Jahren lehnen 40-50% der deutschen Bevölkerung eine aktive deutsche Politik zu Krisengebieten ab! Vor diesem Hintergrund ist eine verbreitete friedenspolitische Unkenntnis nicht überraschend. Dies trifft insbesondere die zivile Konfliktbearbeitung, deren Ansätze, Instrumente, Möglichkeiten und Grenzen besonders wenig bekannt sind – auch unter politischen Unterstützern der zivilen Konfliktbearbeitung.

Militärlastigkeit: Unter zivilgesellschaftlichen Akteuren der zivilen Konfliktbearbeitung ist die Sicht verbreitet, die eigene Schwäche liege an einer

vorherrschenden Militärgläubigkeit. Ein Beleg dafür scheinen die sehr häufigen Debatten im Bundestag zu Auslandseinsätzen und die äußerst seltenen zu ziviler Konfliktbearbeitung zu sein. Die Wirklichkeit ist komplizierter: Gemäß Parlamentsbeteiligungsgesetz müssen alle Einsätze bewaffneter deutscher Streitkräfte vom Bundestag gebilligt und – meist im Jahresturnus – verlängert werden. Bei außen- und entwicklungspolitischen Maßnahmen ist die Befassung im Parlament längst nicht so dicht – und im Fall der Befassung auch viel weniger auffällig. Hinzu kommt, dass viele Aktivitäten „normaler“ Diplomatie, von VN-, Entwicklungs- und Integrationspolitik, Rüstungskontrolle und Abrüstung de facto zu ziviler Konfliktbearbeitung beitragen, aber nicht explizit als solche etikettiert werden. Diese Maßnahmen machen aber einen beträchtlichen Teil deutscher Politik in den internationalen Beziehungen aus.

Ein Glaube an „militärische Konfliktlösung“ ist in der Bundesrepublik in Regierung und Parlament kaum, bei Militärs noch weniger anzutreffen. Vorherrschend ist die Auffassung, mit dem „äußersten Mittel“ Militär bestenfalls große Gewalt eindämmen und Voraussetzungen für politische Konfliktlösung schaffen zu können. Nichtsdestoweniger gibt es eine strukturelle Militärlastigkeit. Bei der Bewältigung auswärtiger Krisen und Gewaltkonflikte liegt der Fokus schnell auf militärischen Optionen. Oft kommt dann Militär zum Einsatz, weil die politische Konfliktbearbeitung schwach aufgestellt und insbesondere polizeiliche und zivile Kräfte nicht ausreichend verfügbar sind. Militär wird schnell zum Politikersatz, weil es strukturell den Vorrang hat: mit seinen breiten, flexiblen, schnell verfügbaren und autonomen Fähigkeiten, mit seinem Anspruch, mit schwierigen, riskanten Situationen umgehen und sich durchsetzen zu können, mit seiner ganz anderen finanziellen und personellen Ausstattung.

Erkennbarkeit: Je breiter das Verständnis von ziviler Konfliktbearbeitung ist, desto unübersichtlicher, konturloser und weniger greifbar wird das Politikfeld. Ein strategisches Handicap ist die strukturelle „Unsichtbarkeit“ von operativer ziviler Konfliktbearbeitung. Wo Gewalt und *bad news* schnell Aufmerksamkeit gewinnen, wo Militär eine besondere Aufmerksamkeit bei Befürwortern wie Gegnern findet, haben Streitschlichter und Friedensmacher meistens schlechte Karten. Zivile Konfliktbearbeitung mit ihren Prozessen und vielen Akteuren findet eher hinter den Kulissen statt, ist komplex, langwierig, wenig spektakulär, produziert kaum eindringliche Bilder. Erfolgreiche Gewaltverhütung ist als Nichtereignis nicht sichtbar und auch nicht eindeutig beweisbar. Das ist wie beim vorbeugenden Brandschutz. Wenn der funktioniert, sieht man nichts. Wenn es aber brennt, die Feuerwehr eingreift, dann bringt das Bilder, Spannung, Aufmerksamkeit. Mit dem rasanten Strukturwandel öffentlicher Kommunikation und dem verschärften Kampf um Aufmerksamkeit wird es für zivile Konfliktbearbeitung noch schwerer, überhaupt wahrgenommen zu werden.

Die Bundesregierung versäumte es nicht nur jahrelang, diese „strukturelle Unsichtbarkeit“ von ziviler Konfliktbearbeitung durch professionelle Öff-

fentlichkeitsarbeit zu reduzieren. Sie beförderte sie obendrein noch: Wo nur vier voluminöse Bundestagsdrucksachen zum Aktionsplan publiziert wurden, war die mediale Unverkäuflichkeit vorprogrammiert. Dass es auch anders geht, bewies das 2003 gegründete *Peace Counts Project*, das die Arbeit und Methoden von „Friedensmachern“ in aller Welt recherchierte und faszinierend in verschiedensten Medien darstellte.

Zur überschaubaren Fachöffentlichkeit ziviler Konfliktbearbeitung gehören Aktive und Zuständige von Ressorts, Friedensforschung, zivilgesellschaftlichen Organisationen, Praktiker aus Kriseneinsätzen und Absolventen von Studiengängen zur Internationalen Politik, nur wenige Journalisten. Bei außen- und sicherheitspolitischen Journalisten ist Kompetenz in ziviler Konfliktbearbeitung die Ausnahme. Wo ein Politikfeld nur eine schwache Lobby hat, ist es für Abgeordnete, die schließlich auch an Wählerresonanz interessiert sind, weniger attraktiv.

Politisches Gewicht: Auf Bundesebene kamen die Initiativen für eine Stärkung ziviler Konfliktbearbeitung von einer Handvoll engagierter Abgeordneter: bei den Koalitionsverhandlungen 1998 und 2002, mit einem umfassenden Antrag der rot-grünen Koalition im Jahr 2000 und durch die Obleute des Verteidigungsausschusses 2009. Lange blieb es ein Politikfeld mit wenig Beachtung und Gewicht. Plenardebatten explizit zur zivilen Konfliktbearbeitung fanden äußerst selten statt, zum Aktionsplan gar nicht. Immer wurde die so wichtige, aber nie „dringende“ zivile Konfliktbearbeitung von anderen dringenden und gewichtigen Themen verdrängt.

Im Auswärtigen Amt waren es die StaatsministerInnen Ludger Volmer, Kerstin Müller, Gernot Erler, Werner Hoyer und neuerdings Michael Link, die sich für die Förderung ziviler Konfliktbearbeitung einsetzten. Die Ministerebene scheint sich den Ansatz der zivilen Konfliktbearbeitung nie zu Eigen gemacht zu haben. Ausnahme war die Entwicklungsministerin Wiczerk-Zeul, die die Leistungen des ZFD immer wieder demonstrativ hervorhob. Es ist symptomatisch: Während für Verteidigungsminister Truppenbesuche selbstverständlicher Alltag sind, hat das – weltweit renommierte – ZIF bis heute keinen Außenminister in seinen Mauern gesehen.

Strategieschwäche: Bundesdeutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist traditionell multilateral. Das ist gut so. Gerade bei deutschen Beteiligungen an internationalen Krisenengagements scheint mir aber eine Art „Beitragsideologie“ vorzuherrschen: Geleitet werden solide und verlässliche Beiträge. Zu kurz kommen dabei der Blick aufs Ganze, Strategiebildung, klare und erfüllbare Ziele, systematische Wirksamkeitsüberprüfung. Die militärische Seite muss ihren Auftrag operationalisieren und in die notwendigen Fähigkeiten und Ressourcen ausbuchstabieren. Für die Wirksamkeit der Auftragserfüllung ist die Entwicklung der Sicherheitslage ein zentraler Indikator. Demgegenüber agieren die zivilen Akteure viel weniger strategisch, weniger mit Wirksamkeits- und Fähigkeitsorientierung, eher schlichtweg im Rahmen ver-

fügender Mittel. Das gilt insbesondere für das Außenressort, für die Förderung von Polizei und (Rechts)Staatlichkeit. Ausstattungsmängel der Bundeswehr sind ein Dauerthema, transportiert insbesondere über den Wehrbeauftragten und berichtswillige Medien. Die Unterausstattung ziviler Akteure ist demgegenüber (fast) nie ein Thema.

Getrennte Welten: Für Teile der Exekutive soll zivile Konfliktbearbeitung noch abgestempelt sein als „rot-grünes Projekt“ einer friedenspolitischen Profilbildung, einhergehend mit einer indirekten Abwertung traditioneller Diplomatie und einer Distanzierung vom Militärischen. Für antimilitärische Teile der Friedensbewegung steht zivile Konfliktbearbeitung unter Alibiverdacht: erst als angebliches Trostpflaster für durch die Beteiligung am Kosovokrieg verletzte rot-grüne Seelen, dann als ideologischer Weichspüler für eine militärgestützte und imperiale Außenpolitik.

Zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der zivilen Konfliktbearbeitung und Krisenbewältigung hat sich mit der Zeit einiges an Austausch, Vernetzung und Zusammenarbeit entwickelt, in Krisenregionen teilweise noch mehr als hierzulande. Das ZIF, die Bundesakademie für Sicherheitspolitik, das VN-Ausbildungszentrum und die Führungsakademie der Bundeswehr, einige Ausbildungsstätten der Polizei, die Evangelische Akademie in Loccum u.a. wurden zu Inseln ressort- und akteursübergreifender Kommunikation und Kooperation.

Zugleich gibt es noch viel Binnenorientierung und Projektfixierung, Ressort- und Akteursegoismen sowie Fragmentierung. Längst noch nicht überwunden sind wechselseitige Pauschal- und Fehlwahrnehmungen („NRO-Chaos“, „kriegsfixierte Militärs“). Unter zivilgesellschaftlichen Akteuren der zivilen Konfliktbearbeitung gibt es eine Tradition der Überhöhung von Zivilgesellschaft und der Distanz bis Ablehnung gegenüber der Staatenwelt. Teile der Exekutive fremdeln gegenüber zivilgesellschaftlichen Akteuren. Unter staatlichen Akteuren können gerade Polizeiberater und Internationale Polizeimissionen eine wichtige Rolle bei der Institutionalisierung von Konfliktregulierung spielen. Bisher geht die deutsche Politik aber nur pflichtgemäß und ohne strategischen Willen mit diesem Instrument um. In Zusammenhängen der zivilen Konfliktbearbeitung sind PolizistInnen deshalb auch deutlich unterrepräsentiert.

Der vage Ansatz der vernetzten Sicherheit öffnete gegensätzlichen Interpretationen Tür und Tor und leistete einer lange unproduktiven Kontroverse „Hilfsorganisationen vs. Militär“ Vorschub. Erst in jüngster Zeit gewann die Debatte über die Notwendigkeit, Möglichkeiten, Grenzen und Gefahren des Zusammenwirkens ziviler und militärischer Akteure in Konfliktgebieten an Differenzierung und Klarheit. In den Kriseneinsätzen wuchs die Einsicht in die eigenen Grenzen und in die Stärken der anderen, die Notwendigkeit der anderen. Doch was als Einsicht wuchs, ist längst nicht Allgemeingut.

1.2.4 Vom Anspruch zu mehr Wirklichkeit

Es gibt Rückenwinde für zivile Konfliktbearbeitung: In den arabischen Revolutionen bewiesen gewaltfreie Aktionsformen – vermittelt vor allem über das Internet – eine ungeahnte Organisations- und Mobilisierungskraft. Gene Sharp, Vordenker des gewaltlosen Widerstandes in der Friedensbewegung der 1980er Jahre und hierzulande kaum noch bekannt, gewann vor allem in Tunesien und Ägypten mit seinem Handbuch „Von der Diktatur zur Demokratie“ eine enorme Popularität. Der *World Development Report 2011* der Weltbank „Sicherheit, Gerechtigkeit, Arbeit“ stellt „Bürgersicherheit“ und die Förderung legitimer Staatlichkeit in den Mittelpunkt einer nachhaltigen Sicherheits-, Friedens- und Entwicklungspolitik. Mit der aktuellen internationalen Debatte um die Weiterentwicklung der *Responsibility to Protect* wird der Vorrang der Prävention von Massenverbrechen besonders bekräftigt. Mit der Einrichtung des „*Atrocities Prevention Board*“ durch US-Präsident Obama gehen die USA voran bei der Operationalisierung von Präventionskapazitäten. Die Krise der großen Kriseneinsätze von Afghanistan bis zur DR Kongo produziert Ernüchterung, Enttäuschung und Rückzüge. Da viele erst aus Schaden klüger werden, könnte es nun aber auch mehr Chancen zu selbstkritischem Lernen und Strategieentwicklung geben.

- In Deutschland wären folgende Schritte vordringlich: Im Rahmen einer breiten friedens- und sicherheitspolitischen Debatte Rückbesinnung auf die Grundwerte und Normen internationaler, VN-orientierter Friedens- und Sicherheitspolitik. Angesichts einer Entgrenzung des Verteidigungsbegriffes in Richtung Interessenverteidigung und einer Rehabilitierung des Krieges „von unten“ erfuhr der Friedensauftrag des Grundgesetzes eine zunehmende Relativierung.
- Systematische und unabhängige Wirksamkeitsanalyse der deutschen Beiträge zu internationalen Krisenengagements und speziell der deutschen Beiträge zu ziviler Konfliktbearbeitung in auswärtigen Konflikten. Eine solche Analyse würde mehr Klarheit und Nüchternheit über die Leistungen und Grenzen verschiedener Instrumente und Maßnahmen schaffen.
- Im Rahmen einer integrierten, VN-orientierten Friedens- und Sicherheitsstrategie bzw. einer Strategic Review der Bundesregierung wäre dazu alle zwei Jahre eine Substrategie zu ziviler Konfliktbearbeitung zu entwickeln. In ihr müssten die Förderung legitimer Staatlichkeit, von Sicherheitssektorreform und Rechtsstaatlichkeit sowie die Förderung von Friedenspotenzialen eine Schlüsselrolle einnehmen.
- Als zentrales Organ ressortübergreifender ziviler Konfliktbearbeitung braucht der Ressortkreis klar abgegrenzte Zuständigkeiten und für diese Steuerungskompetenz eine ausreichende personelle Ausstattung, zuarbeitende Arbeitsgruppen und eigene Verfügungsmittel. Notwendig ist ein integriertes System zur Frühwarnung und Frühaktivierung gegenüber

Gewaltkonflikten und insbesondere Massenverbrechen im Rahmen der internationalen Schutzverantwortung. Über einen gestärkten Beirat zivile Krisenprävention könnten die Kompetenzen zivilgesellschaftlicher Akteure effektiver zu einer kohärenten Krisenprävention und Konfliktbearbeitung beitragen.

- Überfällig sind zivile Planziele für abgestuft verfügbare deutsche Personalbeiträge zu zivilen Krisenkapazitäten der EU und VN. Notwendig sind Personalentwicklungskonzepte und zusätzliche Personalreserven insbesondere im Polizeibereich.
- Der Evaluierungsbericht zum ZFD präsentiert Empfehlungen, mit denen dessen Potenziale besser ausgeschöpft werden könnten (trägerübergreifende Länderstrategien, angemessene Mischung von Kooperationsformen, effektivere Entsendepraxis mit ZFD-Teams).
- Um die wachsenden Anforderungen an die zivile Konfliktbearbeitung bewältigen zu können, brauchen die vielfältigen Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung einen zentralen Ort der Analyse, der Erfahrungsauswertung, der Weiterentwicklung und Ausbildung. Nukleus einer künftigen Akademie für zivile Konfliktbearbeitung könnte das ZIF im Verbund mit anderen Ausbildungseinrichtungen sein. Zum Vergleich: Die Bundeswehr verfügt heute neben zwei Universitäten über mindestens zehn Zentren und Akademien, die sich mit der Analyse, Auswertung und Weiterentwicklung von und der Ausbildung für Kriseneinsätze befassen.
- Die Veranschaulichung und Popularisierung von ziviler Konfliktbearbeitung ist der Dreh- und Angelpunkt, um dieses Politikfeld aus dem Zirkel von Unbekanntheit, schwacher Lobby und politischem Leichtgewicht herauszuholen. Eine zentrale Rolle bei der öffentlichen Kommunikation ziviler Konfliktbearbeitung müssen ihre Praktiker bekommen. Sie braucht Gesicht. Zugleich sollten sich die Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung aktiv an breiten sicherheits- und friedenspolitischen Debatten beteiligen. Die vor Jahren von der Bundesregierung angekündigte Kommunikationsstrategie muss endlich realisiert werden.
- Viel mehr politische Aufmerksamkeit verdient die Krisenkommunikation – mit ihren Eskalationsgefahren, Deeskalationsmöglichkeiten und Wirkungspotenzialen. Netzaktivisten führen seit Monaten vor, wie z.B. der friedliche Widerstand in Syrien unterstützt werden kann.

Das vorliegende Buch bietet eine sehr inhaltsreiche, erhellende und anregende Bilanzierung von Konzept und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung. Da im Jahr 2013 (Bundestagswahlen) die Notwendigkeit und Möglichkeit besteht, den Rückstand der realen zivilen Konfliktbearbeitung gegenüber ihrem hohen Anspruch und den wachsenden Anforderungen zu verkleinern, ist das Buch eine unverzichtbare Hilfe. Ich wünsche ihm produktiven Streit und möglichst viel an kluger Umsetzung.