

Zivile Krisenverhütung und Konfliktbearbeitung

Nach dem Fall der Mauer in Berlin erwarteten einige das „Ende der Geschichte“. Tatsächlich aber haben nach 1989 in Europa die alten Geschichten neu begonnen. Sobald die alles überdeckende Eisschicht der Ost-West-Konfrontation abzutauen begann, brach eine Vielzahl lokaler und regionaler, innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Konflikte auf. Nach dem „11. September“ (2001) erscheint zwar die Eindämmung des internationalen Terrorismus als das alle internationale Politik beherrschende Thema – verständlicherweise vor allem in den USA. Auch internationaler Terrorismus ist aber nur einzudämmen in einem größeren Rahmen: einer auf Krisenverhütung und Konfliktlösung ausgerichteten Politik. Global, regional und lokal ist umfassend verstandenes „Konfliktmanagement“ mit neuen Zielen, neuen Methoden und neuen „Instrumenten“ die zentrale Herausforderung von Friedenspolitik am Beginn des 21. Jahrhunderts.

Das Kernproblem heißt Komplexität. Seit 1990 haben wir gelernt, dass es auch für die neuen, lokalen oder regionalen Konflikte keine ein-

Es gibt weder Master-Plan noch Patentlösungen. Von Fall zu Fall müssen Lösungsansätze unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Akteuren, Handlungsfeldern und Instrumenten entwickelt werden.

fachen und keine schnellen Lösungen gibt. Politische, ethnische, religiöse, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Konfliktursachen sind miteinander verwoben. Es gibt weder Master-Plan noch Patentlösungen. Von Fall zu Fall müssen Lösungsansätze unter Berücksichtigung einer Vielzahl von Akteuren, Handlungs-

feldern und Instrumenten entwickelt werden. Im Mai 2004 hat das Bundeskabinett einen Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“¹ verabschiedet; er zeigt auf über 60

¹ www.auswaertiges-amt.de (→Außenpolitik→Friedenspolitik)

Botschafter a. D. Dr. Wilhelm Höynck war mehrere Jahrzehnte im diplomatischen Dienst der Bundesrepublik Deutschland tätig. 1993-1996 war er erster Generalsekretär der OSZE in Wien.

Seiten das Erreichte, und er macht mit 161 Vorschlägen klar, wie viel noch zu tun ist.

Grundlagen und Trends

„Umfassende“ Sicherheit

In der OSZE-Region sind Sicherheit und Stabilität nicht mehr in erster Linie bedroht durch die Gefahr einer großen militärischen Auseinandersetzung. Zwar werden auch im OSZE-Bereich einzelne regionale oder lokale Konflikte mit Waffengewalt ausgetragen. Die Menschen sind aber vor allem verunsichert durch wirtschaftliche und soziale Probleme, Arbeitslosigkeit, mangelhafte Gesundheits- und Bildungssysteme, Kriminalität, häufig verbunden mit anhaltenden Gefährdungen ihrer Freiheit und ihrer politischen Rechte durch instabile staatliche Strukturen. Sicherheitspolitik im 21. Jahrhundert orientiert sich nicht an einer abstrakten „Staatsraison“, sondern am Ziel umfassender Sicherheit, „menschlicher Sicherheit“, für den/die (einzelnen) Menschen.

Allerdings: Der Staat bleibt das zentrale Mittel zum Zweck umfassender Sicherheit. Die Not der Menschen in zerfallenden Staaten – von Somalia bis Tadschikistan – und die zögerlichen Reaktionen der internationalen Gemeinschaft haben zur Forderung eines *Rechts* „auf einen funktionierenden Staat“ geführt. Daraus ergäbe sich die (Rechts-) Pflicht der internationalen Gemeinschaft, beim (Wieder-) Aufbau zerfallener oder schwacher Staaten helfend einzuschreiten. Dem entspricht der Kern langfristig angelegter struktureller Krisenverhütung: Es geht darum, nachhaltige politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität zu schaffen. Krisenverhütung muss zu den vielfachen Ursachen von Gewalt, einschließlich der von Terroristen, vorstoßen. Krisen können abgewendet werden, wenn es gelingt, strukturelle Ursachen von Gewalt wie Armut und wirtschaftliche Rückständigkeit, soziale Ungerechtigkeit und politische Unterdrückung, Intoleranz und Ignoranz abzubauen. Handlungsfelder der Krisenprävention umfassen das gesamte Spektrum traditionell staatlicher Aufgaben.

Orientierungspunkte

Jede Krise hat ihre individuellen Ursachen, ihr spezifisches politisches, wirtschaftliches und soziales Umfeld und unterschiedliche interne und externe Akteure. Deshalb ist in den vergangenen Jahren ein breites Spektrum vielfach kombinierbarer Instrumente entwickelt worden.

Militärische Mittel können notwendig werden, entweder um die gewaltsame Austragung eines Konflikts zu verhindern – wie in Makedonien, oder weil nur der Einsatz von Militär Gewalt zwischen den Konfliktparteien beenden kann – wie in Bosnien und Herzegowina. Ein Waffenstillstand lässt sich erzwingen. Frieden bedarf der (An-)Stiftung: Durch eine ausgleichende Verfassung, durch faire und freie Wahlen, durch innere Sicherheit und durch ein effizientes und faires Wirtschafts- und Sozialsystem. Heute wissen wir, wie schwierig dieser „zivile“ Teil von Konfliktmanagement ist. Hier fehlen uns immer noch umfassende Erfahrungen. Und vor allem: Hier hilft nicht Gewalt, sondern Überzeugungskraft. Erfolgreiches ziviles Konfliktmanagement ist abgänglich vom „guten Willen“ der Betroffenen.

Akteure

Ein kritischer und politisch heikler Aspekt von Konfliktmanagement ist die Frage: Wer macht es? Für alle Phasen gilt: An erster Stelle verpflichtet und verantwortlich für die Abwehr einer Krise ist der Staat, in dem die Krise sich entfaltet. Ist dieser Staat aber schwach, wie in Bosnien und Herzegowina, oder hat er das Vertrauen seiner Bürger und Bürgerinnen verloren, wie im Kosovo zur Zeit Jugoslawiens, dann wird Hilfe „von außen“, die Erfüllung der internationalen „Schutzpflicht“ („responsibility to protect“), wirksam. Als „Helfer“ von außen willkommen oder annehmbar sind in erster Linie internationale Organisationen.

Als Manager komplexer Krisen haben jedoch alle internationalen Organisationen einschließlich der Vereinten Nationen (VN) ein großes Handicap: Auch wenn konkrete Maßnahmen beschlossen worden sind,

Ob Maßnahmen zur Eindämmung von Krisen durchgeführt werden können, hängt entscheidend von der Bereitschaft einzelner Staaten ab, sich zu engagieren.

müssen zunächst Staaten gefunden werden, die bereit sind, diese Maßnahmen zu finanzieren und, insbesondere bei militärischen Operationen, das notwendige Personal nebst Ausrüstung zur Verfügung zu stellen. Der Generalsekretär der VN verfügt nicht über einen einzigen

Soldaten oder Polizeibeamten, wenn dieser ihm nicht von einem Mitgliedsstaat zur Verfügung gestellt wird.

Ob Maßnahmen zur Eindämmung von Krisen durchgeführt werden können, hängt also entscheidend von der Bereitschaft einzelner Staaten ab, sich zu engagieren. Für die Regierungen gerade demokratischer Staaten wirft das schwierige Fragen auf. Für welche Konflikte soll man finan-

zielle Mittel oder ziviles oder militärisches Personal zur Verfügung stellen? Auch relativ große und leistungsfähige Staaten wie Deutschland können sich nicht überall engagieren. Welche Kriterien sind maßgebend? Geht es in erster Linie um eigene Interessen oder steht die Mitverantwortung für Friedenswahrung und Schutzgewährung im Vordergrund? Offensichtlich spielt die räumliche Nähe zur Konfliktsituation eine entscheidende Rolle. Konflikte auf dem Balkan sind Deutschland „näher“ als Konflikte in Südamerika oder in Afrika.

Konfliktmanagement und Krisenvorbeugung ist jedoch nicht nur eine Aufgabe der „Staatenwelt“. Akteure der „Gesellschaftswelt“ spielen im zivilen Bereich zunehmend profilierte Rollen. Insbesondere in internen Konflikten haben nicht-staatliche Akteure, wie Rot-Kreuzgesellschaften und andere humanitäre Organisationen, Kirchen und Gewerkschaften, Nicht-Regierungs-Organisationen wie Sant'Egidio oder lokale (Frauen-)Initiativen oft bessere Handlungsmöglichkeiten als internationale Organisationen. Es kann z. B. ein großer Vorteil sein, im Kreis von Minderheiten, Dissidenten oder secessionistischen Gruppen inländische Partner zu haben, mit denen man seit langem zusammenarbeitet und über die jedenfalls in einer Anfangsphase inoffizielle Kontakte mit allen Beteiligten eines Konflikts geknüpft werden können, ohne dass sich sofort die Frage der Internationalisierung des Konflikts oder der „Anerkennung“ einer Konfliktpartei stellt.

Aktivitäten (europäischer) regionaler Organisationen

Europäische Union (EU)

Unter den regionalen Akteuren, die zur Krisenvorbeugung im OSZE-Raum – und darüber hinaus – beitragen, gewinnt die EU von Jahr zu Jahr größeres Gewicht. Vor unseren Augen entfaltet sich – unverständlichlicherweise ohne emotionale Beteiligung der Europäer – ein friedlicher, unvergleichlicher historischer Prozess.

Die Römischen Verträge (1957), Gründungsdokumente der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften, haben sich als Großtat zur Verhütung von Krisen erwiesen, zunächst unter den sechs Gründungsmitgliedern. Inzwischen hat die EU 25 Mitglieder, und der Kreis der „Bewerber“ wird geradezu unheimlich groß. Innerhalb der EU haben sich gemeinsame Interessen und gegenseitige Abhängigkeiten entwickelt, die zwar Konflikte nicht ausschließen, wohl aber die gewaltsame Austragung von Konflikten unter EU-Staaten fast undenkbar machen.

Ein einmaliges Potenzial zur Krisenverhütung und Konfliktbeilegung ist verbunden mit dem EU-Erweiterungsprozess. Staaten, die beitreten wollen, bietet die EU die Aussicht auf Stabilität und Wohlstand; und dafür fordert die EU vor allem Eigenleistungen. Die Beitrittskandidaten müssen die „Kopenhagen-Kriterien“ erfüllen, die der Europäische Rat 1993 festgelegt hat: Ein Staat kann der EU erst dann beitreten, wenn er „als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, für die Wahrung der Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten“ eine „institutionelle Stabilität“ erreicht hat. Ein Beispiel, wie der Beitrittsprozess Konflikte entschärft, soll das illustrieren: Im Vorfeld der letzten Beitrittswelle konnten u. a. in der Slowakei, in Lettland und in Estland zahlreiche belastende Minderheitensituationen entschärft werden, die zum Teil über viele Jahrzehnte die zwischen- und innerstaatlichen Beziehungen belastet hatten. Für die Länder von Albanien bis Kroatien, innerhalb des großen „weißen Flecks“ der südöstlichen EU-Karte, ist die Chance der Zugehörigkeit zur EU *der*

Mit dem EU-Erweiterungsprozess ist ein einmaliges Potenzial zur Krisenverhütung und Konfliktbeilegung verbunden.

Anreiz für eine Reformpolitik, die auch die Entschärfung der historischen regionalen Konflikte einbeziehen muss.

Auch auf einer weiteren Ebene bemüht sich die EU um Krisenvorbeugung. Durch ihre Nachbarschafts- und Asso-

ziierungspolitik soll die interne Stabilität der EU auf die Nachbarregionen in Osteuropa, in Zentralasien und im Mittelmeerraum „ausstrahlen“. Vor allem geht es darum zu verhindern, dass sich an den Außengrenzen der EU neue Gräben zwischen West und Ost, zwischen Nord und Süd auftun.

Unmittelbar auf Krisenverhütung ausgerichtet ist die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Seit 1999 werden insbesondere die zivilen, aber auch die militärischen Fähigkeiten der EU zur Beteiligung am internationalen Konfliktmanagement aus- beziehungsweise (im militärischen Bereich) aufgebaut. Wenn die EU durch ihren (künftigen) „Außenminister“ spricht und handelt, kann sie das gebündelte politische Potenzial der 25 EU-Staaten zur Verhütung von Krisen einsetzen. Nach den verfälschten Wahlen in der Ukraine im Herbst 2004 hat Javier Solana als „Außenminister“ der EU am runden Tisch in Kiew eine wesentliche Rolle bei der Rückkehr zu rechtstaatlich-demokratischen Verhältnissen gespielt. Im operativen Bereich hat die „European Union Police Mission“ in Bosnien und Herzegowina den

Aufbau einer effektiven, rechtsstaatlichen Polizei übernommen. Zur Entlastung der VN wird die EU in Zukunft wohl auch in die Führungsrollen aller Operationen auf dem Balkan hineinwachsen.

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Die Entwicklung der *Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (KSZE), die 1975 in Helsinki mit 35 Teilnehmerstaaten begann, hin zur *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit* mit 55 Mitgliedsstaaten (OSZE, seit 1995) ist eng verbunden mit den blutigen Konflikten nach dem Zerfall Jugoslawiens und der Sowjetunion. Unvorbereitet auf die „neuen Konflikte“ schauten Anfang der neunziger Jahre europäische Staaten und internationale Organisationen fast hilflos zu, wie aus den Krisen auf dem Balkan und im Kaukasus lokale Kriege wurden. Die KSZE, damals noch die einzige regionale Einrichtung, der Länder aus West-, Mittel- und Osteuropa angehörten, war herausgefordert, sich aktiv in die Regelung dieser neuen Konflikte einzuschalten. Inzwischen hat die OSZE typische Methoden und Instrumente des Konfliktmanagements entwickelt.

Ausgehend von Erfahrungen der Vereinten Nationen entwickelte die OSZE Anfang der neunziger Jahre Schritt für Schritt Fähigkeiten zum Konfliktmanagement. Zum Hauptinstrument wurden zivile „Feld-Missionen“. Die erste Mission mit etwa zwanzig Mitarbeitern wurde 1992 nach Jugoslawien entsandt, und zwar mit Aufgaben in drei Regionen, „Kosovo, Sandjak und Vojvodina“, in denen gewaltsame Auseinandersetzungen mit Minderheiten drohten. Eine längerfristige Präsenz vor Ort erwies sich vor allem aus zwei Gründen als notwendig: Um die tatsächliche Lage festzustellen, um die Hauptakteure kennenzulernen und auf dieser Grundlage mit konkreten Maßnahmen zur Entschärfung der Situation beizutragen. Das sind bis heute Kernaufgaben der OSZE-Missionen in Gebieten mit „eingefrorenen“ Konflikten, z. B. in Aserbaidschan, in Armenien, in Georgien und in Moldawien. Während die Verhandlungen über Lösungen dieser Konflikte sich von Jahr zu Jahr hinziehen, bemüht sich die OSZE um die Beseitigung von Schwachstellen; also z. B. um Hilfe beim Aufbau einer Polizei, die Menschenrechte achtet, einer unabhängigen Justiz oder einer wirklich sozialen (Markt-) Wirtschaft, die nicht eine Bevölkerungsgruppe oder einen Landesteil einseitig begünstigt. In Zusammenarbeit mit inländischen und ausländischen Nicht-Regierungsorganisationen versuchen die Feldmissionen der OSZE insbesondere, Feindbilder ab- und Gemeinsamkeiten aufzu-

bauen. Direkt oder indirekt kümmern die Feldmissionen sich natürlich auch darum, dass ein vereinbarter Waffenstillstand eingehalten wird.

Die lokalen Kriege zu Beginn der neunziger Jahre auf dem Balkan, im Kaukasus und in Zentralasien haben gezeigt, wie schwierig und langwierig es ist, Gewaltanwendung zu beenden und nach Mord und Totschlag einen Konflikt beizulegen. Die Schlussfolgerung war und ist klar: Es gilt, eine „Kultur der Verhütung“ zu schaffen – wie VN-Generalsekretär Kofi Anan sagt.

Die OSZE verfügt heute über eine Reihe von Instrumenten, mit denen auf herausziehende Konflikte schnell und wirksam reagiert werden kann, insbesondere das „Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte“ (ODIHR = *Office for Democratic Institutions and Human Rights*), den „Hochkommissar für nationale Minderheiten“ und die „Feldoperationen“.

Das ODIHR hat drei Kernfunktionen. Als Organisator von Wahlbeobachtungen ist das ODIHR im OSZE-Raum führend. Wahlen zu „beobachten“ ist eine politisch hochbrisante Aufgabe. Das haben erneut die

Instrumente der OSZE zu raschem Konfliktmanagement.

verschiedenen unter Leitung der OSZE beobachteten und bewerteten Wahlgänge der Präsidentschaftswahl in der Ukraine Ende 2004 und die Parlamentswahlen in Kirgisistan im Frühjahr 2005 gezeigt. Um künftig „freie und faire“ Wahlen zu ermöglichen, verbindet das ODIHR mit der Wahlbeobachtung eine langfristig angelegte Unterstützung beim Aufbau eines demokratischen und rechtsstaatlichen Wahlsystems. Ein zweiter Kernbereich von Aufgaben des ODIHR ist die Unterstützung von OSZE-Staaten bei der Entwicklung und Verbesserung rechtsstaatlicher Strukturen mit dem Ziel „guter Regierungsführung“ („good governance“). Ebenfalls sehr heikel ist der dritte Kernbereich des ODIHR: Die Beobachtung oder „Überwachung“ der Einhaltung der Verpflichtungen der OSZE-Staaten zur Wahrung von Menschen- und Bürgerrechten. Diese Aufgabe, die das ODIHR allerdings nur unzulänglich erfüllen kann, ist auch wichtig für „Konflikt-Frühwarnung“; denn anhaltende Verletzungen von Grundrechten sind klare Indikatoren einer herausziehenden Krise.

Im „Tauwetter“ nach Ende der Ost-West-Konfrontation traten über mehr als ein halbes Jahrhundert „eingefrorene“ Minderheitenfragen wieder hervor. Sie waren Hauptursache der neuen gewaltsamen Auseinandersetzungen zu Beginn der neunziger Jahre. Um Krisen aufgrund von

Minderheitensituationen vorzubeugen, bestellte die KSZE 1992 einen Hochkommissar für nationale Minderheiten. Bei Anzeichen von Krisen, die mit nationalen Minderheiten zusammenhängen, soll der Hochkommissar frühzeitig sowohl für „Frühwarnung“ als auch für „Frühmaßnahmen“ sorgen. Der erste Hochkommissar Max van der Stoep, ehemals Außenminister der Niederlande, hat dieses neue Instrument während seiner achtjährigen Amtszeit in vielen Vor-Krisen-Situationen erfolgreich eingesetzt und zu einem flexiblen Instrument „stiller Diplomatie“ entwickelt. In Makedonien, den baltischen Staaten, der Ukraine (Krim-Tataren) und in Kirgisistan haben die Hochkommissare der OSZE mit einfühlsamen konkreten Maßnahmen zahlreiche Minderheitenkonflikte entschärft.

Feldoperationen setzt die OSZE nicht nur zur *Beilegung gewaltsamer* Konflikte ein, sondern auch, um gewaltsame Konfliktverläufe zu *verhüten*. Die Aufgaben solcher präventiven Missionen sind von Fall zu Fall unterschiedlich. Schwerpunkte sind die Beobachtung und Einschätzung der Lage im Gastland und Unterstützung bei Projekten, insbesondere solchen, die Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit fördern. Während derartige Strukturhilfen den Gastländern im allgemeinen willkommen sind, fühlen sich Länder, in denen eine Feldoperation tätig ist, dadurch negativ präjudiziert, dass die Anwesenheit einer Mission indirekt auf eine (potenziell) instabile Situation im Gastland hinweise. Dies war zum Beispiel auch ein Grund dafür, warum Russland auf Beendigung der Arbeit der OSZE-„Unterstützungsgruppe für Tschetschenien“ bestand.

Inzwischen hat Russland sich zum Sprecher einer Gruppe von Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion gemacht, die darauf drängen, alle OSZE-Missionen zu beenden. Dieser Vorstoß gehört zur breit und grundsätzlich angelegten russischen Kritik an praktisch allen operativen Tätigkeiten der OSZE: Insbesondere in Georgien, in der Ukraine und in Kirgisistan habe sich gezeigt, dass die OSZE zum Instrument einseitig „westlicher“ Interessen (vor allem der EU und der USA) geworden sei. Mit diesem Argument blockiert Russland derzeit den Haushalt 2005 der OSZE. Die OSZE wird diese Krise überstehen. Entscheidend wird jedoch sein, dass die Präventionsmöglichkeiten der OSZE nicht so eng an die Zustimmung aller 55 Mitgliedstaaten gebunden werden, dass sie praktisch wertlos werden.

Eine große Hoffnung – auch der OSZE – war die „Verrechtlichung“ von Konfliktregelungen, um „vom Recht des Stärkeren zur Stärke des

Rechts“ zu kommen. Zur Schlichtung inner- und zwischenstaatlicher Konflikte hat die OSZE deshalb 1992 in Genf einen „Vergleichs- und Schiedsgerichtshof“ geschaffen. Viele Staaten wie auch nicht-staatliche Konfliktparteien tun sich jedoch sehr schwer, ihren Streit einem internationalen Gerichtshof anzuvertrauen. So ist der OSZE-„Gerichtshof“ bisher mit keinem einzigen Konfliktfall befasst worden.

Europarat

Die Stärke des Europarats (ER) sind seine Beiträge zur langfristigen Krisenverhütung. Es geht um strukturelle Stabilität, vor allem durch nachhaltige Stärkung pluralistischer Demokratie, des Rechtsstaates und

Der Europarat kann sich auf völkerrechtlich gesicherter Grundlage in die inneren Angelegenheiten seiner Mitgliedsstaaten einmischen.

der Achtung der Menschenrechte. Die entsprechenden Standards sind festgelegt in für alle Mitgliedsstaaten völkerrechtlich verbindlichen Konventionen des ER. Zur „Durchsetzung“ dieser Standards hat der Europarat Verfahren von weltweit einmaliger Stringenz entwickelt. Auf völkerrechtlich gesicherter Grundlage hat der ER das Recht, sich in die inneren Angelegenheiten seiner Mitgliedsstaaten einzumischen.

Der ER verfügt über umfangreiche Möglichkeiten für Rat und Hilfe bei der Entwicklung innerstaatlicher Gesetzgebung, z. B. bei Erarbeitung von Verfassungs- und Strafrecht, einschließlich der notwendigen Strukturen und Verfahrensregeln. Er prüft durch verschiedene Verfahren, inwieweit die in den Konventionen vereinbarten Standards auch eingehalten werden. Die Parlamentarische Versammlung des ER bedient sich als ein von „politischen Rücksichten“ weniger gebundenes Gremium bei notwendiger Kritik einer besonders klaren Sprache. Auf einer dritten Ebene haben die Mitgliedsstaaten des Europarats ihre Bürger und Bürgerinnen ermächtigt, nach Erschöpfung der innerstaatlichen Rechtswege ihre Rechte aus den Europaratskonventionen unmittelbar vor dem Europäischen Menschenrechtsgerichtshof geltend zu machen.

Der Europarat beteiligt sich auch an Initiativen zur Konfliktbearbeitung auf politischer Ebene. Hervorzuheben ist seine Rolle, insbesondere die der Parlamentarischen Versammlung, im Tschetschenienkonflikt. Ende März 2005 konnte so in Straßburg ein erstes Zusammentreffen von Vertretern verschiedener Interessengruppen organisiert werden. Obgleich prominente Vertreter der tschetschenischen Opposition den runden Tisch zunächst, wie bei solchen Gesprächsanbahnungen üblich,

boykottierten, ist es vielleicht doch ein kleiner Schritt auf einem sicherlich langen Weg zu einer vereinbarten Lösung.

NATO

Für die deutsche und die EU-Krisenprävention haben zivile Mittel eindeutig Vorrang. Anhaltende militärische Gewalt kann allerdings mit zivilen Mitteln allein nicht beendet werden. Rechtsgrundlagen, Umfang und Dauer der Einsätze von Militär zum Konfliktmanagement haben sich zunehmend ausdifferenziert. Das ist deutlich abzulesen an den unterschiedlichen NATO-Operationen in Bosnien und Herzegowina, in Makedonien und nach den Gewaltexzessen im Kosovo. Diese NATO-Einsätze haben jedoch auch erneut gezeigt, dass mit militärischen Mitteln *allein* kein Konflikt gelöst werden kann. Gewalt lässt sich mit überlegener Gegengewalt unterdrücken; nachhaltige friedliche Ordnung erfordert jedoch die Mitwirkung *aller* Beteiligten. In kritischen Situationen haben Soldaten den Vorteil, dass sie kurzfristig vor Ort verfügbar sind. Das führt fast regelmäßig dazu, dass in der Anfangsphase komplexer Friedensoperationen Soldaten auch zahlreiche zivile Aufgaben, von polizeilichen Sicherungsmaßnahmen bis hin zur Versorgung von Zivilbevölkerung, übernehmen müssen. Eine wichtige krisenverhütende Rolle spielt die NATO auch im Rahmen der „Partnership for Peace“, die praktisch alle OSZE-Staaten mit der NATO verbindet. In diesem Rahmen ist die demokratische Kontrolle von Streitkräften ein wichtiges operatives Thema.

Rückblick und Ausblick

Über die Grundlagen und Instrumente einer Politik mit dem Ziel, Krisen zu verhüten und Konflikte vor Ausbruch von Gewalt zu lösen, besteht weitgehend Einigkeit. Die Vorschläge von Kofi Anan zur Reform der Vereinten Nationen, der Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ und die Erklärung der deutschen Bischofskonferenz „Gerechter Friede“ decken sich zwar nicht; aber sie liegen in Analysen und Schlussfolgerungen nahe beieinander. Darf man nun hoffen, dass „all Fehd“ bald ein Ende hat?

Ja *und* nein! Trotz immer neuer Nachrichten über Gewaltexzesse: Vielfach ist drohende Gewalt abgewendet worden. Krisenverhütung

und aktives Konfliktmanagement sind realistische Konzepte, gangbare Wege. Allerdings stehen wir noch ganz am Anfang. Und es ist richtig: Auch mit perfekten Instrumenten und geschicktem „political engineering“ lässt sich nicht jeder Konflikt lösen. Nur ein Beispiel: In den Sezessionskonflikten im Südkaukasus (Nagorny-Karabach), in Georgien (Süd-Ossetien) und in Moldawien (Transnistrien) hat sich die OSZE vor über zehn Jahren in das Konfliktmanagement eingeschaltet. Woran liegt es, dass diese Konflikte seit weit über zehn Jahren „eingefroren“ sind? Weil das für internationale Organisationen Erreichbare und die Wirksamkeit ihrer Instrumente Grenzen hat. Die drei genannten Konflikte betreffen Gebiete, die Teil der Sowjetunion waren. Heute sind sie nicht nur für Russland, sondern auch für den Iran, die Türkei, die USA und die EU von strategischem Interesse. So schleppen sich die entsprechenden Verhandlungen, jeweils unter maßgebendem russischen Einfluss, in wechselnden Interessen-Koalitionen und Verbindungen mit anderen strategischen Fragen (Waffenabzug aus Transnistrien, Führungen von Öl-/Gasleitungen im Südkaukasus) von Jahr zu Jahr hin. Konfliktmanagement ist nicht „reine“ Friedenspolitik, sondern auch handfeste Interessenpolitik.

Wir sind wohl nicht auf dem Weg zum „ewigen Frieden“, aber doch zu einer Welt mit weniger Gewalt und mit besseren Chancen, Konflikte *friedlich* zu lösen. Die Schlüsselfrage ist: Gibt es den für eine solche Politik notwendigen, immer wieder zu erneuernden, nachhaltigen politischen Willen? Angesprochen sind nicht nur Regierungen und Parlamente. Jede und jeder ist gefordert, für eine solche Politik zu streiten, unermüdlich und mit der „Demut des Unvollkommenen ...“, von der das menschliche Gemeinwesen lebt.“²

² Joseph Kardinal Ratzinger (FAZ, 04.08.1984).