

Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft 26 / 2019

›IM ZEICHEN DER FREIHEIT‹

- OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2018
- MUSICA PRO PACE 2018
- BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG

Herausgegeben vom Oberbürgermeister der
Stadt Osnabrück und der Präsidentin der
Universität Osnabrück

V&R unipress

Wissenschaftlicher Rat der Osnabrücker Friedensgespräche 2018-2019

Prof. Dr. Martina Blasberg-Kuhnke, Kath. Theologie, Universität Osnabrück (Vorsitz)
Dr. Henning Buck, Univ. Osnabrück (Redaktion Osnabrücker Jahrbuch Frieden und Wissenschaft)
Prof. Dr. Roland Czada, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück (Stellv. Vorsitz)
Hans-Jürgen Fip, Oberbürgermeister a.D. (Ehrenmitglied)
Prof. i.R. Dr. Wulf Gaertner, Volkswirtschaftslehre, Universität Osnabrück
apl. Prof. Dr. Stefan Hanheide, Musikwissenschaft, Universität Osnabrück
Rea Krakowitzky M.A., Universität Osnabrück (Mitarbeiterin der Geschäftsführung)
Prof. Dr. Christoph König, Germanistik, Universität Osnabrück (Stellv. Vorsitz)
Prof. Dr. Andrea Lenschow, Sozialwissenschaften, Universität Osnabrück
Dr. Janina Majerczyk, Universität Osnabrück (Geschäftsführung Osnabrücker Friedensgespräche)
Prof. i.R. Dr. Reinhold Mokrosch, Evangelische Theologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Ulrich Schneckener, Politikwissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. em. Dr. György Széll, Soziologie, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Albrecht Weber, Rechtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Siegrid Westphal, Geschichtswissenschaft, Universität Osnabrück
Prof. i.R. Dr. Tilman Westphalen, Anglistik, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Chadi Touma, Biologie, Universität Osnabrück
Prof. Dr. Rolf Wortmann, Politikwiss. und Public Management, Hochschule Osnabrück

Verantwortlicher Redakteur: Dr. Henning Buck

Redaktionelle Mitarbeit: Joachim Herrmann, Jutta Tiemeyer, Dr. Michael Pittwald

Bucheinband: Bruno Rothe / Tefvik Goektepe unter Verwendung eines Fotos von Adobe Stock, MXW Photography.

Für freundliche Unterstützung der Osnabrücker Friedensgespräche 2018-2019 danken wir

- der Stadtwerke Osnabrück AG
- der Sievert-Stiftung für Wissenschaft und Kultur
- dem Förderkreis Osnabrücker Friedensgespräche e.V.

Redaktionsanschrift: Geschäftsstelle der Osnabrücker Friedensgespräche
Universität Osnabrück, Neuer Graben 29 / Schloss, D-49074 Osnabrück
Tel.: + 49 (0) 541 969 4010, E-Mail: ofg@uni-osnabrueck.de
Internet: www.friedensgespraeche.de

Die Deutsche Nationalbibliothek – Bibliografische Information: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.
1. Aufl. 2019

© 2019 Göttingen, V&R unipress GmbH, Robert-Bosch-Breite 6, D-37079 Göttingen,
mit Universitätsverlag Osnabrück. Alle Rechte vorbehalten.
Printed in the EU: Hubert & Co. GmbH & Co. KG BuchPartner, Robert-Bosch-Breite 6,
D-37079 Göttingen.

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISSN 0948-194X
ISBN 978-3-8471-1041-5

Inhalt

Vorwort der Herausgeber.	7
Editorial	9
I. OSNABRÜCKER FRIEDENSGESPRÄCHE 2018	
<i>Digitale Medien: Wer beherrscht die »fünfte Gewalt«?</i> Mit Bernhard Pörksen, Anke Domscheit-Berg, Julia Krüger	15
<i>Liao Yiwu und die Freiheit der Literatur</i> Mit Beiträgen von Karin Betz, Christoph König, Liao Yiwu und Herbert Wiesner.	43
<i>Frieden machen! Wie Kriege beendet werden und wie Frieden gelingen kann</i> Mit Wolfgang Petritsch, Markus Potzel, Dana Landau.	71
<i>America first! – Trumps Präsidentschaft: Was bringt sie seinem Land und der Welt?</i> Mit Susan Neiman, Welf Werner, Josef Braml	101
II. MUSICA PRO PACE – KONZERT ZUM OSNABRÜCKER FRIEDENSTAG 2018	
Stefan Hanheide, Osnabrück »1918« – Werke von Maurice Ravel und Johannes Brahms	127
III. BEITRÄGE ZUR FRIEDENSFORSCHUNG	
Asfa-Wossen Asserate, Frankfurt am Main <i>Afrika wohin? – Politik, Wirtschaft und Migration</i>	135

György Széll, Osnabrück
Sind die Freiheitsrechte universal? 149

Roland Czada, Osnabrück
*Die Freiheit anders Denkender. Voraussetzungen und Möglichkeiten
einer freiheitlich-pluralistischen Gesellschaftsordnung* 175

Andrea Lenschow, Jörg Baudner und Jan Pollex, Osnabrück
Das umkämpfte Gut der Freiheit in der Europäischen Union 191

IV. ANHANG

Referentinnen und Referenten, Autorinnen und Autoren 207

Abbildungsnachweis 213



Uni-Vizepräsidentin Martina Blasberg-Kuhnke, Stadtratsmitglied Fritz Brickwedde, Gesprächsleiter Ulrich Schneckener und Reinhold Mokrosch, Vorsitzender des Förderkreises Osnabrücker Friedensgespräche, begrüßen die Podiumsgäste Dana Landau, Wolfgang Petritsch und Markus Potzel

Frieden machen! Wie Kriege beendet werden und wie Frieden gelingen kann

Podiumsveranstaltung in der Aula der Universität am
25. Oktober 2018 in Verbindung mit der Tagung
»Wendepunkte. Friedensende und Friedensanfang vom
Dreißigjährigen Krieg bis zur Gegenwart«

Wolfgang Petritsch

Österreichischer Botschafter a.D.
bei den Vereinten Nationen in Genf,
ehemaliger Sonderbeauftragter der
Europäischen Union für den Kosovo
und Hoher Repräsentant für Bosnien
und Herzegowina, Wien

Markus Potzel

Botschafter, Sonderbeauftragter der
Bundesregierung für Afghanistan und
Pakistan, Beauftragter für Südasiens,
2014-2016 Deutscher Botschafter in
Afghanistan

Dr. Dana Landau

Friedens- und Konfliktforscherin,
Senior Researcher bei swisspeace,
Basel, zuvor Inclusive Peace &
Transition Initiative, Genf

Prof. Dr. Ulrich Schneckener

Universität Osnabrück, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Stiftung
Friedensforschung (DSF) –
Gesprächsleitung

Ulrich Schneckener: In Osnabrück wird gern an den Westfälischen Friedensschluss von 1648 erinnert, der inzwischen 370 Jahre zurückliegt. 100 Jahre zurück liegt das Ende des Ersten Weltkriegs. – Zwei große, sehr unterschiedliche Kriege wurden mit nicht weniger unterschiedlichen Friedensschlüssen beendet. Dieser Gedanke gibt uns Anlass, einmal über den Frieden als solches, über die Möglichkeiten von Friedensschlüssen und die Wege zum Frieden – damals wie heute – nachzudenken.

Auch mit Blick auf die heutige Weltlage ist die grundlegende Frage nach einer dauerhaften Friedensordnung zwischen Staaten und innerhalb von Gesellschaften von bleibendem Interesse: Wie lassen sich internationale, zwischenstaatliche und innergesellschaftliche Friedensordnungen herstellen, befördern und erhalten?

Wir alle sind mit vor allem *medial* geprägten Bildern von Konflikten vertraut, von denen tagtäglich zu hören und zu lesen ist; auch darüber wollen wir heute Abend sprechen. Unsere Podiumsgäste haben Erfahrungen mit aktuellen oder nicht weit zurückliegenden Konflikten gemacht, ob auf dem westlichen Balkan oder mit dem Syrien-Konflikt, ob in Afghanistan, Mali, Jemen oder in der Ost-Ukraine. Einen Imperativ wollen wir dabei setzen: Es geht uns um das ›Frieden machen‹, also um eine konkrete Praxis, wie auch um Konzepte und um Akteure, die am Friedensmachen beteiligt sind. *Frieden machen* – so hieß auch ein Buch, das der Bremer Friedensforscher *Dieter Senghaas* 1997 herausgegeben hat.¹ Er wollte das Nachdenken über Friedensursachen und Friedensprozesse befördern und versah das Buch mit dem Motto *Si vis pacem, para pacem*, zu deutsch: Willst du den Frieden, musst du den *Frieden* vorbereiten. Damit brach er mit dem paradoxen Lehrsatz, der lange das Denken über Krieg und Frieden bestimmte: *Si vis pacem, para bellum*, also: Willst du den Frieden, musst du den *Krieg* vorbereiten. Niemand, der Demokratie wolle, so Senghaas, bereite sich auf eine Diktatur vor; und niemand, der eine Heirat plane, bereite sich auf die Scheidung vor. Senghaas fragt, wieso wir, wenn wir über den Frieden nachdenken, dazu kommen, uns auf Krieg vorzubereiten. Müssen wir uns nicht vielmehr auf den Frieden vorbereiten? Und *sind* wir vorbereitet? Schließlich: Für wen steht das ›Wir‹?

Unsere Podiumsrunde legt nahe, das Wir in erster Linie als die internationale Gemeinschaft zu begreifen. Und so wollen wir uns heute vor allem mit der Perspektive *internationaler* Akteure in aktuellen Friedenskontexten beschäftigen: Wie ist die internationale Gemeinschaft hierbei aufgestellt? Wie funktioniert nationale und internationale Diplomatie heute? Wie funktionieren die offiziellen und die nichtoffiziellen Formen der Diplomatie?

Mit unseren Gästen aus Österreich, der Schweiz und Deutschland sind zugleich drei unterschiedliche Ansätze vertreten, an Konflikte heranzugehen. *Wolfgang Petritsch* hat gewichtige Aufgaben für internationale Organisationen wie die EU wahrgenommen, insbesondere als Verhandler in Rambouillet im Kontext des Kosovokrieges. Es war der letzte – gescheiterte – Versuch, diesen Krieg vollständig abzuwenden. Später war er Hoher Beauftragter für Bosnien-Herzegowina. *Markus Potzel* vertritt die deutsche Außenpolitik und Diplomatie, und *Dana Landau* ist Expertin für die nichtstaatliche, nichtoffizielle Diplomatie. Sie wird demnächst bei Swisspeace tätig sein, einer Organisation, die sehr stark mit zivilgesellschaftlichen Organisationen an Friedensprozessen beteiligt ist.

Wolfgang Petritsch: Während der Balkankriege war ich im *heißen* Konflikt im Kosovo (1998/99) tätig, wie auch in Bosnien nach dem Ende des Konfliktes als Verantwortlicher für die Umsetzung des Friedensvertrages von Dayton (1999-2002); im Fall des *Kosovo* im Wesentlichen vor dessen kriegerischem Finale. Diesen Konflikt – mit der NATO-Intervention im Jahr 1999 – könnte man als einen *hybriden* Krieg bezeichnen, enthielt er doch – primär – Elemente eines Bürgerkrieges *und* das externe Eingreifen ausländischer Mächte. Als Beauftragter der EU habe ich, gemeinsam mit dem amerikanischen Sonderbeauftragten *Christopher Hill*, über längere Zeiträume hinweg versucht, einen friedlichen Kompromiss zustande zu bringen. Verschiedene *ad hoc*-Institutionen und regionale Organisationen wurden dort eingesetzt, an erster Stelle die sogenannte *Kosovo Diplomatic Observer Mission* von Juli bis Oktober 1998. Aufgrund einer Vereinbarung zwischen dem russischen Präsidenten *Jelzin* und dem jugoslawischen Präsidenten *Milošević* wurden damit erstmals internationale Beobachter im Kosovo zugelassen. Das war ein großer Erfolg für die internationale Diplomatie, basierend auf politischem Druck, der von den USA und der EU auf Belgrad ausgeübt wurde. Dies konnte jedoch nur dank Moskaus Unterstützung Ergebnisse zeitigen.

Das vom US-Unterhändler *Richard Holbrooke* mit *Milošević* ausverhandelte Abkommen vom Oktober 1998 machte den Einsatz der *Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa* (OSZE) möglich, die dort die sogenannte *Kosovo Verification Mission* (KVM) einrichtete. Diese zweite Phase des internationalen – friedlichen – Engagements innerhalb weniger Monate konnte freilich die militärische Eskalation zwischen den serbischen Sicherheitskräften und dem kosovarischen Widerstand der *UÇK*, der sogenannten Befreiungsarmee des Kosovo, nicht stoppen. Im Gegenteil, die Spirale der Gewalt drehte sich weiter.

Wie war es zu Gewalt und Gegengewalt im Kosovo gekommen?

Belgrad hatte 1989 den Autonomiestatus des Kosovo kurzerhand abgeschafft und tausende ethnische Albaner aus der öffentlichen Verwaltung, aus Schulen und Universitäten entfernt. Gegen diesen Verfassungsbruch organisierte *Ibrahim Rugova*, der politische Anführer der Kosovaren, den zivilen Widerstand und baute im Untergrund eine Parallelverwaltung auf. Bemerkenswert war der Umstand, dass der Widerstand über einen längeren Zeitraum auf absolute Gewaltlosigkeit gesetzt hat; ein Umstand, der so gar nicht der Tradition in dieser Region entsprach. Die Hoffnungen der Kosovoalbaner richteten sich 1995 auf die von den USA geleiteten Friedensverhandlungen von Dayton, Ohio. Diese beendeten zwar den Krieg in Bosnien, Kosovo jedoch stand nicht auf der Agenda.

Die Enttäuschung über Rugovas erfolglose Friedenspolitik war gleichsam die Geburtsstunde des bewaffneten Widerstandes der *UCK*.

Die mit terroristischen Anschlägen gegen den serbischen Sicherheitsapparat agierende *UCK* lenkte nun plötzlich doch die internationale Aufmerksamkeit auf den Konflikt. Innerhalb eines Zeitraumes von wenigen Jahren, etwa 1996, hat sich

der Konflikt militarisiert. Jetzt erst wachte die internationale Gemeinschaft auf und erkannte die Gefahr. Die USA und in der Folge auch die EU ernannten Sondergesandte. In der Phase der sogenannten *shuttle diplomacy* zwischen Frühjahr 1998 und Anfang 1999 waren Chris Hill und ich im Auftrag der *Balkan Contact Group*, bestehend aus den USA, Russland, Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien, mit einem akkordierten Kompromissvorschlag zur Wiedereinführung des Autonomiestatus zwischen Belgrad und Prishtina unterwegs. Dieser Vertrag sah, wie erwähnt, die Wiederherstellung der vor 1989 existierenden Autonomie des Kosovo vor. Um Unabhängigkeit ging es dabei nicht. Unterdessen ging der bewaffnete Konflikt weiter. Ein letzter Schlichtungsversuch wurde unternommen und beide Streitparteien in das Jagdschloss des französischen Präsidenten in Rambouillet bei Paris »einbestellt«. Viel wurde damals über den Begriff *coercive diplomacy* diskutiert und ob es erlaubt sei, diplomatische Zwangsmaßnahmen – manche nennen es Drohungen – anzuwenden, um einen Bürgerkrieg in einem souveränen Staat zu beenden. Die eigentlichen Verhandlungen in Rambouillet und später in Paris – es waren niemals direkte, sondern sogenannte *proximity talks* – liefen über mehrere Wochen im Februar und März 1999, geleitet von den drei Chefverhandlern Hill, dem Russen *Majorski* und mir selbst für die EU. Sie brachten unter schwierigsten Bedingungen – immer wieder flammten im Kosovo Kämpfe auf – eine weitgehende Einigung über die Wiederherstellung der Autonomie Kosovos im Rahmen Jugoslawiens (Serbien und Montenegro).

Die Ablehnung einer internationalen Friedenstruppe zur Umsetzung des Vertrages samt Auflösung der UCK durch Milošević bedeutete letzten Endes das Scheitern der Friedensverhandlungen. Die Vereinbarungen wurden zwar von der kosovarischen Seite unterschrieben, nicht jedoch von Belgrad. Damit aber setzte sich der bereits im Oktober 1998 beschlossene NATO-Automatismus in Bewegung und führte zur ersten Militäraktion des Nordatlantikpaktes. Die Vereinigten Staaten erlebten ihren unipolaren Augenblick und verzichteten auf eine Autorisierung durch die Vereinten Nationen. Russland und China wären als Ständige Mitglieder des Sicherheitsrates dagegen gewesen. Völkerrechtler, die für schwierige internationale Situationen juristische Begrifflichkeiten finden können, haben später formuliert, dass die Intervention zwar »illegal« gewesen sei, da es keinen Sicherheitsratsbeschluss gegeben hat, aber »legitim« aufgrund der katastrophalen humanitären Situation im Kosovo. Man sollte jedoch daran erinnern, dass es während der NATO-Intervention zwischen März und Juni 1999, die im Wesentlichen aus der Luft erfolgte, zur systematischen Vertreibung von einer Million Kosovaren durch die jugoslawische Armee gekommen ist. Die Rückführung erfolgte nach dem Ende der militärischen Intervention, nachdem sich die jugoslawische Armee aus der Provinz zurückgezogen hatte. Damit wurde der Friedensvertrag von Rambouillet mit einigen für Belgrad durchaus nachteiligen Abänderungen erst nach der *humanitären Intervention*, so der umstrittene Begriff, umgesetzt.

Wie konnte demgegenüber der vierjährige Krieg in *Bosnien-Herzegowina* beendet werden? Und: Wie sah der Versuch aus, im kriegszerstörten Land Frieden tragfähig und nachhaltig zu gestalten? Ich möchte davon abraten, den Begriff *Frieden* zu breit zu fassen. Zweifellos wichtiger ist es, in solchen Situationen die Beendigung des militärischen Konfliktes zu erwirken. Denn gerade in Bosnien-Herzegowina zeigt sich bis heute, ein Vierteljahrhundert nach Ende des Konflik-



Wolfgang Petritsch

tes, dass dieser *kalte* Frieden, wie ich ihn nennen möchte, noch immer nicht zu einem *positiven* Frieden, wie ihn z.B. *Johan Galtung* beschreibt, geführt hat. Die Trennlinien zwischen den dort lebenden ethnischen Gemeinschaften der Serben, Kroaten und der Muslime, die sich Bosniaken nennen, sind immer noch vorhanden. Hier zeigen sich die Grenzen jeder externen Intervention, und das ist eine weitere Erkenntnis für die internationale Friedenspolitik.

1995 wurde in Dayton, im US-Bundesstaat Ohio, ein umfassender Friedensvertrag verhandelt. Darin werden sehr detailliert die Aufgaben des sogenannten *Hohen Repräsentanten* der Internationalen Gemeinschaft aufgelistet. In den Jahren, in denen ich dort als der oberste Zivilverwalter tätig war (1999-2002), musste ich in Wahrnehmung der Zuständigkeiten über 100 gewählte Politiker entlassen, die gegen die Umsetzung des Friedensvertrages – zentral war damals die Flüchtlingsrückkehr – aufgetreten sind. Die dafür gewährten umfassenden Befugnisse – die sogenannten *Bonn Powers* – wurden dem Hohen Repräsentanten allerdings erst nach eineinhalb Jahren gewährt, also nach der ersten und wohl schwierigsten Phase der Friedensimplementierung.

Daraus leite ich eine weitere wichtige Lehre ab – nämlich wie notwendig es ist, die Natur des Konfliktes besser zu verstehen; ein Beispiel: Der Bosnienkrieg

war einerseits ein Bürgerkrieg, andererseits war es ein Aggressionskrieg. Die beiden Nachbarländer Serbien – damals noch ›Bundesrepublik Jugoslawien‹ – und Kroatien haben teils erfolgreich versucht, das Land unter sich aufzuteilen. Darüber hinaus haben sich bosnische Bürger – Serben gegen Bosniaken und später Kroaten gegen Bosniaken – in bürgerkriegsähnlichen Konflikten bekämpft.

Aufgrund der äußerst komplex angelegten Dayton-Verfassung gibt es bis heute das Problem, dass man auf der einen Seite eine Trennung der ethnischen *communities* vorgenommen und damit zwei weitgehend autonome Entitäten geschaffen hat – und auf der anderen Seite die Einheit des Gesamtstaates erhalten hat. Das gleicht einer Quadratur des Kreises. Der Widerspruch zwischen Trennung und Einheit ist heute nach wie vor vorhanden und erklärt die Disfunktionalität des Staates. Er zeigt die Problematik von Friedenslösungen, die – notwendigerweise – gleichsam am Reißbrett und weit weg vom Konflikt entworfen werden.

Essentiell ist auch die möglichst umfassende Kenntnis der Vorgeschichte und des Verlaufes des Konflikts. Es gilt, die tieferen Ursachen und oftmals schwierig zu deutenden macht- und interessenpolitischen Zusammenhänge abseits von Kriegspropaganda, Kriegsberichterstattung und Manipulationsversuchen zu verstehen. Zu oft bleiben kulturelle Aspekte, gesellschaftliche Kontinuitäten und Traditionen unberücksichtigt. Ebenso problematisch ist die Annahme, dass ethnische Konfrontation naturgegeben sei. Gerade im Fall Bosnien hat – nur wenige Tage vor Ausbruch des Krieges in Sarajevo – am gleichen Ort eine große Demonstration für den Frieden stattgefunden, die absolut multiethnisch besucht war. Diese Erfahrung wurde durch den Krieg weggeschwemmt und bei der Suche nach dem Frieden von den Diplomaten nicht mehr ausgegraben. Stattdessen hat man jene Politiker, die für den Krieg verantwortlich sind – sei es aus Kalkül, Unfähigkeit oder aus Mangel an politischer und intellektueller Kapazität – im Weg über den Friedensvertrag von Dayton zu ›Friedenspolitikern‹ gemacht. Sie wurden beauftragt, den Vertrag von Dayton unter der Oberaufsicht der internationalen Gemeinschaft zu implementieren. Das war ein entscheidender Fehler. Denn man hat die zahlreichen zivilgesellschaftlichen, demokratischen Kräfte nicht in den Friedensprozess einbezogen, obwohl es gerade in Titos Jugoslawien eine starke und interessante intellektuelle und kulturelle Schicht gegeben hat. Diese Kräfte sind zum Nachteil des friedlichen Wiederaufbaus Bosniens weitgehend unberücksichtigt geblieben.

Die internationale Gemeinschaft ist hier in die ›Ethnofalle‹ getappt: Man hat die *ratio*, die diesen Krieg ausgelöst hat, in den Friedensvertrag mit hineingenommen; ebenso die ethno-nationalistischen Parteien. Darüber habe ich wiederholt mit dem damaligen US-Chefverhandler Holbrooke diskutiert. Ich habe ihn gefragt, warum nicht für alle Politiker eine *cooling-off*-Periode verfügt wurde – egal ob sie juristisch schuldig sind oder nicht. Man hätte eine solche fünfjährige Abkühlphase durchsetzen und dann sehen können, wie man währenddessen neue,

demokratische Kräfte in die Politik holen kann. Und warum sind keine Parteienbildungen, nicht ethnisch, sondern *multiethnisch*, erfolgt? Auf diese Weise hätte man – gewiss unter großen Schwierigkeiten und Protesten der Ethno-Nationalisten – eine Grundlage legen können, auf der man vieles von der aktuellen bosnischen Malaise hätte verhindern können.

Nach einem Vierteljahrhundert ist die internationale Gemeinschaft dort immer noch aktiv. Das Büro des Hohen Repräsentanten, ursprünglich bloß für die unmittelbare Nachkriegszeit gegründet, existiert immer noch.

Ich wurde bereits 2002 damit beauftragt, eine Exit-Strategie für die Internationale Gemeinschaft zu entwickeln. Meine Bosse in Brüssel und Washington haben die vorgelegte Strategie der sukzessiven Übergabe der Verantwortung, sozusagen die *Europäisierung* des Konflikts, unterstützt. Ich wollte eine Straffung, ein *streamlining* der internationalen Präsenz und die Schließung des *Office of the High Representative* 2006 sowie die Übernahme der Gesamtverantwortung durch die EU-Mission, damals bereits eine der weltweit größten EU-Vertretungen.

Die bewaffneten Friedenstruppen wurden drastisch reduziert und erfolgreich unter europäisches Kommando gestellt; es heißt nunmehr EUFOR/Althea. Zu meinem großen Bedauern ist diese Transformation im zivilen Bereich nicht gelungen, und so setzt sich die Doppelgleisigkeit fort.

Aber es gibt daneben auch unglaublich viel Positives über Bosnien zu berichten. Seit dem Friedensschluss im Dezember 1995 hat es in Bosnien keinen Rückfall in den Krieg gegeben. Bedenkt man, dass weltweit etwa die Hälfte der beendeten Konflikte wieder in einen Konflikt zurückfallen, ist Bosnien ein Erfolg, und das macht sich für die Menschen bemerkbar. Im Friedensvertrag ist das ›Recht auf Rückkehr‹ festgeschrieben. Eine unserer Hauptaufgaben war, die zwei Millionen Flüchtlinge und intern Vertriebenen in ihre Dörfer und Städte zurückzubringen. Die Zerstörung der Infrastruktur und der Behausungen war nahezu komplett. Das machte einen umfassenden Wiederaufbauplan notwendig. In den ersten fünf Jahren wurden mehr als 6 Milliarden Dollar in den Wiederaufbau investiert. Eine historische Leistung und das Zeichen großartiger internationaler Solidarität.

Als direkter Ausfluss des ohne Mandat des UNO-Sicherheitsrates geführten NATO-Kosovokrieges wurde die Idee einer staatlichen Schutzverantwortung entwickelt. Die sogenannte *Responsibility to Protect*, die 2005 von der UN angenommen wurde, verpflichtet Staaten, ihre BürgerInnen zu schützen. Wenn dies nicht der Fall ist, fällt diese Verantwortung an die Internationale Gemeinschaft. Trotz so mancher innewohnender Problematik hat sich aufgrund der Jugoslawienkriege das Völkerrecht weiterentwickelt. Die Staaten sind jetzt anerkanntermaßen verpflichtet, die Sicherheit ihrer Bürger zu garantieren. Machen sie das nicht, hat die Internationale Gemeinschaft das Recht oder sogar die Verpflichtung, zu intervenieren.

Der militärische Konflikt in Jugoslawien nahm seinen Ausgang in Slowenien. Dort konnte die damalige Europäische Gemeinschaft noch eine Lösung finden, so dass die jugoslawischen Truppen bereits nach zehn Tagen abgezogen wurden. Aber die Kriegskarawane zog weiter nach Kroatien. Die europäischen Regierungen, nicht zuletzt die in Bonn und Wien, haben eine gewisse Mitverantwortung für diese Entwicklung. Man übersah, dass es in Kroatien eine zahlreiche serbische Minderheit gibt. Die Idee des kroatischen Präsidenten *Franjo Tuđman*, einen kroatischen Nationalstaat zu gründen, musste direkt in einen Konflikt mit den kroatischen Serben führen, die – angeleitet von Milošević – den Anschluss an Serbien mit der Waffe durchsetzen wollten. Der serbisch-kroatische Konflikt wurde schließlich im Sommer 1995 beendet. Allein, die damals von den USA unterstützte militärische Lösung brachte nicht die gewünschte Befriedung der Region Ex-Jugoslawiens.

Abschließend muss ernüchert festgestellt werden, dass der um die Jahrtausendwende vorherrschende Optimismus, dass mit sehr viel Geld und noch mehr internationalem Engagement der Jugoslawienkonflikt in Kürze überwunden werden kann, sich nicht realisiert hat. Heute wissen wir, dass es wohl noch eine Generation dauern wird, um Krieg und Trauma aus den Köpfen zu verbannen.

Ulrich Schneckener: Vielen Dank für diese Rückschau auf einen Konflikt, den viele von uns als Zeitzeugen mitverfolgt haben. Das war auch eine Krise Europas: Der damalige luxemburgische Außenminister *Poos* bezeichnete den Balkankrieg einmal als die ›Stunde Europas‹, aber zunächst wurde es ein europäisches Desaster. Aus den Kriegseignissen auf dem Balkan zogen die Akteure des ›Friedenmachens‹ später ihre Schlussfolgerungen und Lehren. Eine wesentliche Erkenntnis war, dass man dort nicht *inklusiv* genug agiert hatte. Man hat bestimmte Teile der Bevölkerung und die zivilgesellschaftliche Ebene nicht adressiert, nicht beteiligt. – Frau Landau, wie sind Ihre Erfahrungen aus der Arbeit mit Organisationen wie *swisspeace* und der *Inclusive Peace & Transition Initiative* in Genf, die sich genau dieses Themas annehmen? Worin besteht dieser Ansatz, und worauf gründet er sich?

Dana Landau: Ich war zuletzt bei der an das Genfer *Graduate Institute of International and Development Studies* angegliederten *Inclusive Peace & Transition Initiative* tätig, die praxisorientiert unter der Maßgabe ›Inklusiv Frieden Stiften‹ arbeitet. Vorher war ich mehrere Jahre im Kosovo in der Friedensarbeit tätig. Die Frage der Inklusion der Bevölkerung dabei ist in den letzten Jahren auch auf internationaler Ebene vermehrt ein Thema geworden. Das wird deutlich in Diskursen bei der UN, in der nationalen Diplomatie und auch bei der Einbindung von NGOs. Man erkennt dort, dass bisherige Friedensstiftungsprozesse nicht inklusiv genug war. Die meisten Menschen stellen sich unter einem Friedensprozess bzw.

dem Moment, in dem Frieden wirklich geschlossen wird, den berühmten *handshake* vor: Zwei oder drei Männer stehen Hand in Hand vor laufenden Kameras – und damit ist der Frieden besiegelt. Natürlich weiß man, dass dem vieles vorausgehen und noch viel folgen muss, damit Frieden wirklich erfolgreich sein kann.



Dana Landau

zeigt, dass bei den Friedensschlüssen, bei denen zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs bei den Verhandlungen mitgewirkt haben, der errungene Frieden länger angehalten hat.³

Vermehrt gibt es auch Forschungen in Richtung der Rolle und des Effekts, den Frauen bei der Friedensstiftung spielen können oder sollten. Diese Forschungen basieren zum Teil auf statistischen Daten und zum Teil auf Fallstudien. Richtet man den Blick weg vom Moment des Handschlags, sieht man, welche Rolle aus der Zivilgesellschaft kommende Protestbewegungen und Frauen haben können. Im Bürgerkrieg in Liberia hat man gesehen, dass von dieser Seite der Gesellschaft ein starker Druck gekommen ist und dazu beigetragen hat, dass der Krieg beendet werden konnte. Für den Einbezug von Frauen gibt es einen normativen Rahmen

Es ist zu begrüßen, dass es immer mehr Interesse an diesen Fragen der Inklusion gibt. 2017 erschien ein wichtiger Bericht der UN und der Weltbank unter dem Titel *Pathways for Peace*, in dem ein neuer Ansatz vorgestellt wird, wie internationale Organisationen Frieden fördern und langfristig bestehen lassen können. Der Untertitel des Berichts lautet *Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*.²

Forschungsergebnisse wie die der Friedensforscherin *Desirée Nilsson* von der Universität Uppsala haben statistisch ge-

in Gestalt einer UN-Sicherheitsratsresolution; ebenso dazu, wie man die Jugend einbeziehen kann.

Wie sieht das in der Praxis aus? Bei der *Inclusive Peace & Transition Initiative* in Genf haben wir nach einem von *Thania Paffenholz* entwickelten Konzept mit verschiedenen Modalitäten der Inklusion gearbeitet. Inklusion heißt ja nicht nur, am Verhandlungstisch dabei zu sein. Einen echten Friedensprozess muss man sich breiter vorstellen. Sicherlich kann es dazu gehören, mit am Verhandlungstisch zu sitzen. Aber während solcher Verhandlungen sollten auch breite Konsultationen in den Ländern, in denen der Frieden eingerichtet werden soll, durchgeführt werden. So wurde es z.B. in den verschiedenen Regionen in Kolumbien gemacht. Dazu können Kommissionen gebildet werden, die sich um ein bestimmtes Thema kümmern. In solchen Kommissionen sollten verschiedene Gruppen vertreten sein, differenziert nach Alter, Geschlecht, regionaler Herkunft, Konfliktgruppenzugehörigkeit. Diese Kommissionen können auch im Anschluss an den Friedensschluss eine wichtige Rolle spielen. Aus Südafrika sind dafür z.B. die Wahrheitskommissionen bekannt, die nach dem Friedensschluss das Mandat haben, Friedensförderung im Weg einer Vergangenheitsbewältigung durch- oder weiterzuführen. Die ultimative Modalität des Einbezugs der Bevölkerung wäre, ein Referendum über ein Friedensabkommen abzuhalten. Das war auf Zypern und vor zwei Jahren in Kolumbien der Fall.

Inklusion kann sich positiv auf die Dauerhaftigkeit des Friedens und auf die Qualität des Friedensvertrags auswirken. Der Hauptgrund dafür: Je breiter ein Abkommen durch die Gesellschaft, die den Frieden tragen muss, gestützt wird – wenn viele verschiedene Teile der Gesellschaft mitreden konnten –, desto eher werden der gesamte Prozess und das Abkommen selbst als legitim angesehen. Manchmal bringen Gruppen aus der Zivilgesellschaft eine Expertise mit, die die typischerweise an Friedensverhandlungen teilnehmenden Konfliktparteien – bewaffnete Kräfte wie Rebellengruppen, Armee, Regierung oder Opposition – nicht haben. Solche zivilgesellschaftlichen Gruppen verleihen dem auszuhandelnden Abkommen Legitimität und Nachhaltigkeit. Ohne Beteiligung der Zivilgesellschaft kann leicht der Eindruck entstehen, dass Gewalt belohnt wird, wenn durch ein Abkommen aus Kriegsmännern Friedensmänner werden. Im Südsudan haben wir die Zersplitterung der Gewaltakteure erlebt, wobei einzelne Rebellengruppen darin ihre Chance sehen, ebenfalls einen Platz am Verhandlungstisch zu bekommen. Aber gerade gewaltlose, zivilgesellschaftliche Gruppen müssen eingebunden werden. In Konflikten in Mittelamerika hat man gesehen, dass Vertreter indigener Gruppen oder von Gewerkschaften wichtige Stimmen waren. Dadurch hat man dem Eindruck entgegenwirkt, nur Gewalt werde belohnt.

Ulrich Schneckener: Diese Forderung ist sicherlich sehr bedeutungsvoll, gerade auch für externe Akteure aus der internationalen NGO-Szene. Friedensvermittlung und *peacebuilding* sind Bereiche, die einen Boom erleben und wo viele Akteure ihren Platz suchen. Eine andere Frage, die sich in vielen Konflikten stellt, ist: *Wer soll wann mit wem reden bzw. verhandeln?* In Afghanistan beispielsweise weiß man, wer die *warlords* und wer die *Taliban* sind. Und wir kennen die übrigen bewaffneten Akteure. Wer aber repräsentiert eigentlich dort die Zivilgesellschaft?

Herr Potzel, ein oft gehörter Leitsatz bei uns lautet: Deutsche Außenpolitik ist Friedenspolitik! Tatsächlich gibt es konkrete friedenspolitische Leitlinien der Bundesregierung.⁴ Darin wird ein Korb von Ansätzen und Methoden formuliert, mit denen die deutsche Außenpolitik Friedenspolitik betreiben will – nicht allein, vielmehr auch mit anderen Ressorts und Akteuren. Darüber hinaus haben wir mit den Konflikten auf dem Balkan und in Afghanistan Erfahrungen gesammelt, auf die sich die deutsche Außenpolitik stützen kann. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es nach 17 Jahren Afghanistan-Einsatz eine Exit-Strategie für die Bundeswehr gibt?

Markus Potzel: Wir sind seit 17 Jahren mit Truppen in Afghanistan, und dort engagieren wir uns auch zivil seit mehr als 17 Jahren. Der Beginn des Konflikts reicht viel länger zurück, im Grunde bis 1973, als der afghanische König *Mohammed Zahir Schah* von seinem Neffen und Premierminister *Mohammed Daoud Khan* gestürzt wurde. Bis 1978 erlebte das Land eine sehr unruhige Zeit, in der islamistische, maoistische und kommunistische Tendenzen sichtbar wurden. Dann gab es 1978 die April-Revolution, die von *Muhammad Taraki* und in der Folge von *Hafizullah Amin* angeführt wurde. 1979, um Weihnachten herum, marschierte die sowjetische Rote Armee ein, die zehn Jahre später wieder abmarschierte, mit einer blutigen Nase. Vorher schon waren die Briten in drei Kriegen gegen Afghanistan erfolglos geblieben. Man kennt das Wort, wonach Afghanistan das Grab der Großmächte ist. Es gab also einschlägige Erfahrungen mit militärischen Eingriffen in Afghanistan.

Das Regime des moskautreuen Präsidenten *Nadschibullāh* konnte sich von 1986 bis 1992 halten. Mit dem Bürgerkrieg von 1992 bis 1996 folgte die schlimmste Phase in der jüngeren Geschichte Afghanistans, in der auch die Hauptstadt Kabul in Schutt und Asche gebombt wurde. Viele Afghanen sagen, in diesen Jahren sei es wegen der damals herrschenden absoluten Rechtlosigkeit viel schlimmer gewesen, als in der darauffolgenden Regierungszeit der Taliban. Die Taliban haben tatsächlich wieder ein Recht hergestellt, allerdings ihr Steinzeitrecht. Sie regierten das Land – mehr oder weniger schlecht – bis 2001. Der Grund für den Einmarsch der US-Amerikaner und ihrer Nato-Verbündeten war *Nine Eleven*, der Anschlag auf das New Yorker World Trade Center im September 2001, woraufhin der sogenannte Bündnisfall ausgerufen wurde. Diese Anschläge waren

von Afghanistan aus geplant worden, das muss man in Erinnerung rufen. Al-Qaida konnte sich dort frei bewegen und betrieb Ausbildungslager. Der Kampfeinsatz der NATO-Verbündeten dauert seitdem an und wurde durch den UN-Sicherheitsrat nachträglich immer wieder durch neue Resolutionen legitimiert. Man kann sagen, dass damit einiges erreicht wurde. Den Taliban kann man einiges vorwerfen, aber nicht, dass sie eine Weltherrschaft anstreben. Zwar haben sich inzwischen in manchen Gebieten des Landes Kämpfer des IS, des sogenannten Islamischen Staates, festgesetzt. Aber die Anzahl dieser Kämpfer ist gering, wenngleich man dies sicherlich im Auge behalten muss.

Heute ist Afghanistan nicht länger ein Nährboden für internationalen Terrorismus. Wir sehen auch eine Verbesserung des Lebensniveaus der meisten Menschen in Afghanistan, was nicht selbstverständlich ist. Die Lebenserwartung ist von 45 Jahren auf 60 Jahre gestiegen. Während der Herrschaft der Taliban gab es eine Million Schüler, aber nur Jungen. Heute haben wir 10 Millionen Schüler, davon fast die Hälfte Mädchen. Das Gesundheitswesen wurde verbessert, und die Bildungschancen sind größer geworden. Es gab Zeiten, da die Wirtschaft Afghanistans jährlich um 8-10% gewachsen ist; das ist leider jetzt vorbei.

Und doch muss man fragen, warum wir mit der Bundeswehr nach 17 Jahren noch dort sind. Warum sieht es in Kabul heute nicht aus wie z.B. in Dubai, obwohl jedes Jahr allein 430 Millionen Euro aus deutschen Steuergeldern zur Verfügung stehen? Und wenn es jetzt noch nicht so aussieht: Was müsste geschehen, damit es in 20 Jahren besser ist? Ohne Frieden und Sicherheit gibt es keine Entwicklung. Aber ohne Entwicklung gibt es auch keinen Frieden. Hier beißt sich die Katze in den Schwanz. Frieden ist das »A und O« in Afghanistan. Ohne Frieden kann der Staat nicht in die Lage kommen, die notwendigen Dienstleistungen seinen Bürgern zur Verfügung zu stellen.

Ist Frieden möglich? Ich denke ja, und damit spreche ich auch für die Bundesregierung. Die Bevölkerung ist kriegsmüde. Vor allem die junge Bevölkerung ist es leid, von *warlords* oder *power brokers*, einflussreichen Machtakteuren, vertreten zu werden. Bei den jüngsten Parlamentswahlen hat man gesehen, dass trotz widriger Umstände und prekärer Sicherheitssituation viele junge Leute und viele Frauen wählen gingen – und sogar für Mandate kandidiert haben. Die Wahlbeteiligung war ähnlich hoch wie bei den letzten Parlamentswahlen vor acht Jahren. Ende Februar 2018 gab es während der »Kabul 2«-Konferenz⁵ eine interessante Bewegung. In der Hauptstadt gab es Friedensmärsche junger Leute, die aus den Provinzen Helmand, Uruzgan und Kandahar kamen und bis zum Präsidentenpalast vordrangen. Dort wurden sie von Präsident *Aschraf Ghani* empfangen. Diese jungen Leute brachten einfach ihren Unwillen darüber zum Ausdruck, dass immer noch Krieg herrscht.

Eine weitere neue Entwicklung ist der ursprünglich auf drei Tage angesetzte Waffenstillstand zum Ende des Fastenmonats Ramadan im Juni. Die Regierung

hatte diesen Waffenstillstand einseitig bekanntgegeben. Die Taliban hielten sich an die Waffenruhe. Die Regierung wollte sie dann auf 10 Tage und mehr ausdehnen, aber da zogen die Taliban nicht mehr mit. Und doch waren die Bilder von der Waffenruhe sehr wirkmächtig. Sie haben gezeigt, wie Frieden aussehen kann und dass er möglich ist.

Die Regierung hat sich deutlich bewegt, indem sie einen Friedensplan vorgelegt hat und die Hand in Richtung der Taliban ausstreckte; wichtig war dabei auch die Rolle regionaler Akteure. Selbst die USA zeigen sich in letzter Zeit erstaunlich flexibel. Sie haben mit den Taliban bilaterale Gespräche geführt, allerdings keine Friedensgespräche, sondern Vorgespräche. Immerhin haben sich amerikanische Regierungsvertreter mit Taliban getroffen, das war bisher ein Tabu! Die USA sind neuerdings bereit, über einen Truppenabzug zu sprechen. Die ISAF-Mission wurde Anfang 2015 durch die *Resolute Support Mission* (RSM) abgelöst, die keine Kampfmission mehr ist. Sie dient zur Ausbildung, zur Unterstützung und zum Training afghanischer Soldaten und umfasst auch Beratung. Manches hat sich verändert: Nur noch etwa ein Zehntel der ausländischen Truppen, die 2013/14 vor Ort stationiert waren, sind jetzt noch dort. Hinter uns liegen auch von den NATO-Verbündeten selbstgesetzte Befristungen ihrer Einsätze, *deadlines*, die die Taliban einfach ausgesessen haben. Jetzt gilt, dass wir so lange mit Truppen in Afghanistan bleiben, bis die dortigen Sicherheitskräfte, die wir ja ausbilden, in der Lage sind, das Land selber zu verteidigen. Das wird noch eine Weile dauern, wir müssen mehr Geduld haben.

Welche Hindernisse bestehen auf dem Weg zum Frieden? Zuerst sind das die gegnerischen Taliban, die sich bis jetzt nicht bewegt haben. Sie haben auf den Friedensplan der afghanischen Regierung nicht reagiert. Vertreter der Taliban denken weiterhin, dass der Konflikt mit militärischen Mitteln in ihrem Sinne zu lösen ist. Der zweite sehr wichtige Aspekt ist die Kriegswirtschaft: Es gibt viel zu viele Menschen, die von diesem Krieg profitieren, sei es durch illegalen Drogenhandel, Handel mit Bodenschätzen oder Menschenhandel. Die Grenzen zwischen Terrorismus und organisierter Kriminalität sind fließend. Beteiligt sind *warlords* aus allen Ethnien und Regierungsbeamte, die wegsehen und dafür Geld kassieren.

Länder wie Pakistan, Iran, Russland, Indien, China haben weitere, divergierende Interessen. Einige sind an einer kontrollierten Instabilität interessiert. Pakistan befürchtet eine feindliche Einkreisung und möchte Afghanistan schwach halten, um sich gegen Indien behaupten zu können. Aus der Sicht Russlands und Irans ist es vorteilhaft, die NATO in Afghanistan beschäftigt zu wissen, obwohl es für die Iraner eher unangenehm ist, die NATO an ihrer Ostgrenze zu haben. Ein weiteres Problem, das einem Friedensschluss im Wege steht, ist der Streit um Grenzen: Afghanistan erkennt die sogenannte *Durand-Line* als Grenze zu Pakistan nicht an. Hierbei spielt die Wasserversorgung eine große Rolle, im Hinblick auf grenzüberschreitende Flüsse. Auch Migration ist relevant, denn es gibt viele

afghanische Migranten in Pakistan und im Iran. Ein ganz wichtiger Aspekt sind schließlich die Stammesstrukturen: Afghanistan ist ein Land mit ausgeprägten Stammesstrukturen und einem vergleichsweise schwachen Staat. Dies gilt auch für viele andere Konfliktregionen, etwa in Syrien, in Libyen, im Jemen, in Somalia. Ein Fazit, das man angesichts der paschtunischen Majorität für Afghanistan ziehen kann, ist, dass eine gesellschaftliche Inklusion insbesondere Jugendliche, Frauen und nichtpaschtunische Ethnien umfassen sollte.

Aus meiner Sicht ist Frieden möglich, und wir tragen das unsere dazu bei. Ein Friedensschluss wird schmerzhaft Kompromisse erfordern. Es wird Abstriche an der Verfassung geben, die wir den Afghanen verordnet haben. Wir müssen uns darauf einrichten, dass auch bisherige Errungenschaften im Menschenrechtsbereich, u.a. bei den Frauenrechten, zurückgedreht werden. Die Frage ist, ob wir das als Außenstehende tolerieren können und es den Afghanen überlassen, für ihre Verfassung und ihren Staat zu sorgen.

Kann es eine ›Friedensdividende‹ geben? Es ist ja mitnichten so, dass der Frieden ausbricht, sobald sich die Männer in Afghanistan die Hände geschüttelt haben. Ich glaube, dass wir nach einem Friedensschluss noch mehr Geld in die Hand nehmen und investieren müssen, um eine Friedensdividende wirksam werden zu lassen. Wir müssen den Aufbau alternativer Lebensexistenzen unterstützen, die jenseits der Opiumgewinnung liegen. Die Leute müssen Land zur Verfügung bekommen, auf und von dem sie mit ihren Familien leben können. Diese Fragen werden sehr wichtig werden, und dann muss man die kulturellen Gegebenheiten kennen. Diesem Punkt haben die NATO-Verbündeten, als man dort einmarschierte, zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet.

Ulrich Schneckener: Der Fall Afghanistan zeigt gegenüber dem Westbalkan deutliche Kontraste. In Afghanistan gab es sehr breit angelegte *peacebuilding*-Maßnahmen wie etwa den erfolgreichen Ausbau der Schulbildung. Dennoch wird der Krieg fortgesetzt. Wir sehen dort eine Gleichzeitigkeit von Krieg und Frieden.

Im Westbalkan ruhten die Waffen, nachdem der formelle Friedensschluss erreicht war. Danach ist in Bosnien die internationale Gemeinschaft tätig geworden, wie von Wolfgang Petritsch beschrieben. Aber auch dort kann heute von einem positiven Frieden nicht die Rede sein, es ist mehr ein Nebeneinander und eine wechselseitige Blockade.

Welche Kompromisse soll man also überhaupt eingehen? Dies ist eine Frage, die sich ebenso an die Zivilgesellschaft richtet. Die internationale Gemeinschaft oder direkter: der Westen hat darüber bestimmte Vorstellungen. Für die Abstriche, die die deutsche Außenpolitik machen kann, sind uns Grenzen gesetzt. Kann man alles akzeptieren, was lokale Konfliktakteure vereinbaren? Sind Menschenrechte verhandelbar? Ist alles legitim, was zum Ende der Gewalt führt? Oder gibt



Markus Potzel, Dana Landau, Ulrich Schneckener, Wolfgang Petritsch

es einen Verhandlungsrahmen, der von der internationalen Gemeinschaft nicht preisgegeben werden darf? Und wie vermittelt man diesen gegebenenfalls den lokalen Akteuren?

Wolfgang Petritsch: Wir sind in den 1990er Jahren bei unseren Friedensbemühungen mit einem Anspruch angetreten, der viel höher war, als er sich heute darstellt: Jetzt ist Ernüchterung eingetreten. Zu Recht wird heute kritisiert, dass versucht wurde, Demokratie und ihre gesellschaftlichen Formen bzw. Regierungsformen zu »exportieren«. Die entscheidende Frage ist aber, was die Grundlagen für ein Zusammenleben innerhalb und zwischen den Staaten sind. Insbesondere die von der UN beschlossene Menschenrechts-Charta und die Konventionen zum Schutz von Minderheiten halte ich hier für sehr wichtig. In den 1990er Jahren hat man zu sehr versucht, amerikanische bzw. westeuropäische Modelle, so wie sie waren, zu übertragen: So wie wir leben, sollten auch die Menschen auf dem Westbalkan leben. Dazu wurden ihnen die Instrumente an die Hand gegeben und eine Verfassung verordnet. Inzwischen hat sich aus verschiedenen Gründen ein Wandel vollzogen, der auch an den genannten Grundsätzen nagt. Wir hatten in den 1990er Jahren keine klare Definition der Standards und der Prinzipien für eine Friedenslösung; alles hat sich aus unserer Lebensrealität und Politik ergeben.

Es gibt einen wesentlichen Unterschied zwischen der Situation auf dem Westbalkan und der in Afghanistan: Die gemeinsam zu vereinbarenden Prinzipien sind

wesentlich schwieriger zu definieren, wenn es um Afghanistan geht, als wenn es um einen Teil Europas geht. Klar und entscheidend ist, dass man dabei nur über die Stärkung der Zivilgesellschaft und der lokalen Kräfte vorankommt. Letztlich muss man versuchen, die lokalen, indigenen Kräfte zu unterstützen – im Hinblick auf den Fortschritt und die Entwicklung von Demokratie, Menschen-, Grund- und Minderheitenrechten; hinsichtlich der Ökonomie, des gesellschaftlichen Zusammenlebens generell und des Verhältnisses eines säkularen Staates zur Religion. Dieser Weg kann sehr lang werden. In den 1990er Jahren – auf dem Höhepunkt des amerikanischen Zeitalters, des westlichen Triumphalismus mit seinem Sieg im Kalten Krieg und des ›Endes der Geschichte‹ – dachten viele, dass bald überall die liberale Demokratie herrschen wird. Heute wissen wir, dass es anders kam. Daraus ergibt sich auch ein Legitimationsproblem für die Fortdauer der Intervention z.B. im Westbalkan: Wie können wir angesichts ›illiberaler‹ Demokratien und autoritärer Strömungen innerhalb der EU von den Staaten, die wir finanziell oder mit Interventionen unterstützen, etwas verlangen, was wir selber als EU oder als deren Mitgliedstaaten nicht zustande bringen? Fakt ist, dass die Position und die Rechtfertigung Europas und der EU sehr geschwächt worden ist.

Ulrich Schneckener: Auch Frau Landau fordert, zivilgesellschaftliche Akteure jeweils mit in Friedensprozesse einzubeziehen, und zwar gerade Frauen, Jugendliche und Gruppen, die sonst nicht mit am von Männern und Kriegsakteuren dominierten Verhandlungstisch sitzen. Nun hat Herr Potzel schon prophezeit, dass eine drastische Einschränkung von Frauenrechten zu befürchten ist, wenn es in Afghanistan einen Kompromissfrieden mit den Taliban geben sollte. Es stellt sich die Frage, wo die Grenzen der Einbeziehung der Zivilgesellschaft sind. Wer zählt zur ›Zivilgesellschaft‹? Ist sie nicht völlig heterogen und in sich widersprüchlich? In Afghanistan sind die städtischen Eliten oft liberal ausgerichtet, während auf dem Land eine traditionelle, stammesmäßig ausgerichtete Bevölkerung lebt. Gibt es überhaupt eine unbewaffnete Zivilgesellschaft in Afghanistan? Das Problem ist möglicherweise, dass auf der ersten Ebene der politisch Handelnden Kompromisse gemacht werden, die in der Folge alte Spannungen wieder aktivieren. Das Ergebnis wäre dann Exklusion und nicht Inklusion.

Dana Landau: Die Zivilgesellschaft ist kein homogener Akteur. Und die afghanische Zeitgeschichte der letzten Jahrzehnte zeigt nachvollziehbar die eingetretenen Ernüchterungen und die geopolitischen Veränderungen. Für Afghanistan gilt nun das Narrativ, dass man mit den Ansprüchen und dem liberalen *peacebuilding* zurückstecken möge. Dem entspricht in der Politikwissenschaft ein *pushback* gegen ein als ›neokolonial‹ geltendes Exportieren des westlichen Modells. Aber auch das ist eine simplifizierende Konstruktion der Idee eines ambitionierten Her-

eingehens des Westens. Diese Idee war auf einer diskursiven Ebene sehr ambitioniert. In der Praxis, gerade auf dem Balkan, ist das nie umgesetzt worden, und das haben die Menschen dort bemerkt. Es gab immer ein Spannungsfeld zwischen großen, normativen Ambitionen und der Vision eines positiven Friedens, der dort aufgebaut werden kann. Mir sagte einmal ein Kosovare, dass sich die kosovarische Verfassung, die nicht von Kosovaren geschrieben wurde, so lesen würde, als käme sie direkt von Gott. In dieser ›besten Verfassung der Welt‹ werden auf dem Papier einerseits Minderheitenrechte garantiert, so wie sie es sonst nirgendwo in Europa gibt. Andererseits ergeben sich die Fragen, was davon umgesetzt worden ist und was die Zivilgesellschaften, die Wähler, nach 25 Jahren internationaler Präsenz daraus gelernt haben. Gelernt wurde genau das: dass es diese beiden unterschiedlichen Ebenen gibt: einerseits die Ideale und andererseits die Realpolitik, die Stabilität brachte. Diese Stabilität wurde von den Akteuren, die sie per Handschlag besiegelten, oft über tiefgehende Reformen gestellt. Das führte nicht nur bei der internationalen Gemeinschaft, sondern auch bei den Bevölkerungen Bosniens, des Kosovo und in anderen Ländern zu Ernüchterungen gegenüber dem von der EU verordneten Friedensmodell.

Entweder hätte also das Ganze kohärenter umgesetzt werden müssen, oder man hätte weniger hohe Ansprüche verfolgt; beides zusammen funktioniert nicht. Im Kosovo spekuliert man inzwischen, ob bei der EU in Brüssel über Grenzänderungen nachgedacht wird. In der Bevölkerung wird befürchtet, dass erneut die politischen Eliten, die durch den ›Handschlag‹ sowie durch ihre Einladung zu den Verhandlungen in Rambouillet Legitimität gewonnen und anschließend ihr politisches Kapital durch ihre Rolle als ehemalige Kämpfer genährt haben, sich jetzt wieder als Friedensmacher positionieren – ohne Einbeziehung der Bevölkerung. Sie wollten sich dadurch unangreifbar machen für mögliche Konsequenzen hinsichtlich Korruption, schlechter Regierungsführung oder möglicher Kriegsverbrechen. Das bietet für die Bevölkerung ein negatives Bild und steht konträr zu den großen Idealen des Beginns.

Ulrich Schneckener: Der Westfälische Friedensschluss von 1648 beinhaltet in Artikel 2 die Formel eines ›immerwährenden Vergessens‹ der wechselseitig zugefügten Schädigungen. Was im Krieg vorgefallen ist, wird von allen Kriegsparteien dem ›Vergessen‹ anheimgestellt, also nicht gesühnt. Wäre eine solche Position im Rahmen der internationalen Gemeinschaft noch vertretbar? Es gibt heute eine Fülle von Abkommen, in denen der Bereich der *Transitional Justice*, der Übergangsgerechtigkeit, mit ihren Fragen nach dem Umgang mit der verübten Gewalt und den Tätern unverzichtbarer Teil geworden ist. Werden dadurch möglicherweise Kompromisse erschwert?

In Kolumbien wurden differenzierte Lösungen versucht: Dass FARC-Rebellen amnestiert werden sollen, kam bei Teilen der Bevölkerung nicht gut an.

Das Referendum über einen Friedensschluss fiel zunächst negativ aus. Ein Problem war eben der Umgang mit der Gewalt. Wie gehen wir mit den Tätern um, den Kriegsmännern, die wir gleichzeitig am Verhandlungstisch brauchen? Welche Position kann Deutschland dazu einnehmen? Auch die Frage der Legitimität ist doppelbödig: Man kann zwar sagen, dass gewisse Kompromisse die Legitimität der Eliten vor Ort, der Konfliktparteien und bestimmter Repräsentanten erhöhen können. Umgekehrt würden wir bei unserer eigenen Bevölkerung, die unsere Bemühungen dort unterstützen muss, womöglich Legitimität einbüßen, wenn man etwa zuließe, dass Frauenrechte aufgegeben oder Täter nicht verfolgt werden. Hier kann es zu einem Spannungsverhältnis kommen.

Markus Potzel: Ein Instrument unserer Einflussnahme im Ausland ist die Entwicklungshilfe. Diese kann man konditionieren, indem man bestimmte Bedingungen an die Vergabe knüpft, z.B. das Wohlverhalten einer Regierung, so wie wir es in Afghanistan handhaben. Bei der kommenden Geberkonferenz in Genf im November 2018 kommen die Reformvorhaben der afghanischen Regierung auf den Prüfstand. Dann wird beurteilt, ob die dafür in Aussicht gestellten Mittel fließen können. Die Frage ist allerdings, was geschehen würde, wenn entschieden wird, die zugesagten Geldmittel z.B. für den Polizeiaufbau nicht auszuzahlen. Dann werden dort die Polizeigehälter nicht ausbezahlt, und die Leute laufen zu den Taliban über. Das darf man nicht außer Acht lassen.

Für eine Übergangsjustiz gibt es viele gute Beispiele: Man kann das erlittene Unrecht ruhen lassen, wie es in Chile nach Ende der Pinochet-Diktatur entschieden wurde. In Südafrika dagegen richtete man die Wahrheitskommissionen ein, die einer gründlichen Aufarbeitung des Unrechts dienen sollten. Sri Lanka ist ein weiteres, interessantes Beispiel: Die jetzige Regierung, die 2015 an die Macht kam, hat einige mutige Schritte gemacht. Der Krieg der *Tamil Tigers* gegen die Regierung endete 2008/2009 mit deren militärischer Niederlage, der eine Art Burgfrieden folgte. Danach kam es darauf an, Programme aufzulegen, damit die Wirtschaft wieder in Gang kommt. Für die Fragen, was mit den Tätern auf beiden Seiten geschehen soll und was mit den Opfern, rief Sri Lanka – mit unserer Unterstützung und der internationalen Gemeinschaft – u.a. ein *Office on Missing Persons* ins Leben. Dort können sich die Leute nach dem Schicksal ihrer Angehörigen und Freunde erkundigen. Ein deutsches Vorbild dafür war der nach dem Zweiten Weltkrieg eingerichtete Suchdienst des Roten Kreuzes. Eine weitere Einrichtung ist das *Office for Reparations*. Opfer können sich hier an die Regierung wenden, um Wiedergutmachung einzuklagen. So wird eine behutsame Aufarbeitung möglich – das ist das Gegenmodell zum Ruhenlassen und nicht mehr darüber Sprechen. Überdies soll nach dem Willen der jetzigen Regierung ein *Office for Reconciliation and Transition*, für Versöhnung und Übergang also, eingerichtet werden. Dagegen gibt es allerdings Widerstand seitens der Opposition, und es

stehen in eineinhalb Jahren Präsidentschaftswahlen bevor. Man muss immer mit innenpolitischen Befindlichkeiten in den Ländern selbst rechnen, genau wie bei uns: Wie kann ich, wenn ich in den Bundestag, in den Verteidigungsausschuss



Markus Potzel

oder in den Auswärtigen Ausschuss gehe, den Abgeordneten wie auch der Bevölkerung klarmachen, dass es wichtig ist, dass unsere Soldaten in Afghanistan bleiben, trotz der dort zunehmenden Korruption? Und dass es wichtig ist, sehr viel Geld in das Land hineinzugeben, obwohl *warlords* Apartments in Dubai oder Istanbul unterhalten. Korruption ist gerade nach Kriegen und in Übergangsgesellschaften ein großes Thema. Mit einem gewissen Maß an Korruption können Gesellschaften leben, wenn für die Bevölkerung genügend übrig bleibt. In Afghanistan ist allerdings ein Ausmaß erreicht, das dies nicht mehr zulässt.

Ulrich Schneckener: Für die in Afghanistan sich engagierende internationale Gemeinschaft gibt es demnach eine ganze Reihe von Dilemmata, und das gilt wohl auch für die Hilfsorganisationen. Einerseits ist man den eigenen Prinzipien verpflichtet, andererseits können diese ein Hindernis für Frieden oder jedenfalls ein Dilemma bedeuten. Für jedes *peacebuilding*-Modell ist entscheidend, wer es betreibt. Sind es externe, internationale Akteure, besteht die Gefahr des Paternalismus. Dieser entfaltet zwei Wirkungen: Schutz und Erziehung. Lokalen Akteuren, die versuchen, etwas selbst zu regeln, wird die Selbstständigkeit abgewöhnt, sie werden zu einer Art Gefolgschaft erzogen. Zugespitzt gesagt, hat der EU-Beauftragte in Bosnien ein Protektorat geleitet wie ein König. Schafft man von außen Gesetze ab und erlässt neue oder entlässt man Politiker, so produziert das eine lokale Elite, die keinen Sinn darin sieht, selbst Verantwortung zu übernehmen. Warum sollte eine lokale Elite überhaupt Kompromisse schließen, wenn am Ende die EU ohnehin alles entscheidet?

Hätten Sie, Herr Petritsch, alles den lokalen Akteuren überlassen, so hätten Sie ständig Blockaden erlebt, das ist das Dilemma. Das Modell des Paternalismus hat man mit dem *light footprint* in Afghanistan zunächst zu vermeiden versucht. Daraus wurde aber sehr schnell ein *heavy footprint*. Wie findet man in diesem Dilemma einen Mittelweg?

Wolfgang Petritsch: Diese Frage hat mich stets beschäftigt. Bei Antritt meines Jobs habe ich zweierlei feststellen können: zum einen die totale Abhängigkeit von der internationalen Gemeinschaft – ich nenne es das *dependancy*-Syndrom – und zweitens die völlige Verantwortungslosigkeit der Politik. Gründe für beides waren das überwältigende Maß an internationaler Hilfe und die *governance*, die wir dort errichteten. Ich habe damals versucht, diesem Dilemma zu begegnen, indem ich das Prinzip des *ownership* in den Mittelpunkt gerückt habe. Meinen Gesprächspartnern habe ich gesagt, dass es um *ihr* Land geht und wir ihnen helfen und assistieren können. Aber die Menschen dort müssen uns bitte sagen, welches Bosnien sie eigentlich wollen. Diese Frage ist bis heute nicht beantwortet. Der Bürgerkrieg und die darin enthaltene ethnische Komponente bestimmen nach wie vor das tägliche politische Geschehen. Das betrifft am meisten die Ebene der Politik selbst, da der einzige sichere Job in Bosnien der des Politikers ist. Es gibt in Bosnien so viele Regierungsebenen – von der Gemeinde über den Kanton bis zur Zentralregierung –, sodass Politiker immer einen Job finden. 50% des Budgets gehen in Bosnien in die öffentliche Verwaltung. Die Idee, hier einen eigenen, schlanken Staat zu formen, kann allein deshalb nicht funktionieren. In Bosnien sehen wir ein Konstrukt, das nicht länger funktionieren könnte, wenn die internationale Gemeinschaft und insbesondere die EU ihre finanzielle Unterstützung beenden würde. Das Problem dieser Abhängigkeit ist ungelöst.

Ich musste z.B. eine Entscheidung über die Kürzung von Pensionen treffen, was bis dahin jeder Politiker vermieden hatte. Die Proteste dagegen kamen bis vor meine Bürotür – eine unmögliche Situation. Deswegen ist eine Exit-Strategie unerlässlich: Wenn die grundlegenden Voraussetzungen von Sicherheit geschaffen sind, sodass die Menschen sich wieder halbwegs sicher fühlen und die Polizei und die Verwaltung halbwegs funktionieren, müssen wir uns zurückziehen. Diese Transition ist im Westbalkan nicht gelungen, wir hängen da immer noch drin. Warum? Weil wir verschiedene Ambitionen verfolgt und unterschiedliche Etappen des ›Was-soll-erreicht-werden‹ anvisiert haben. Meinen britischen Nachfolger *Paddy Ashdown* habe ich davor gewarnt, zu versuchen, aus Bosnien ein Großbritannien zu machen. Als Österreicher war mir die historische Erkenntnis darüber und die Erinnerung daran immer präsent, wie schwierig sich Menschenrechte und Demokratie in Österreich entwickelt haben, und dass wir immer noch eine Regierung haben, in der Leute sitzen, die mit Demokratie nicht viel im Sinn haben. Ich

habe mich den Befindlichkeiten dort stets nah gefühlt und immer mehr davon verstanden. Gleichzeitig war es notwendig, bestimmte Prinzipien und rote Linien nicht zu überschreiten.

Es geht auch um *learning by doing*. Als internationale Gemeinschaft sind wir mit dem Anspruch in das Land gegangen, zu wissen, in welche Richtung es gehen muss. Vor dieser Selbstgewissheit habe ich oft gewarnt, und ich habe versucht, Partnerschaft herzustellen. Zwischen einer massiven externen Intervention, wie in Bosnien geschehen, und dem Aufwachsen von politischer und gesellschaftlicher Verantwortung besteht ein kaum lösbarer Widerspruch, mit dem noch viele Generationen werden leben müssen.

Natürlich hängt sehr vieles auch von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Den Menschen in Bosnien geht es heute nicht besser als vor 20 oder 25 Jahren. Wenn man die Situation dort mit der Lage in Deutschland zu Zeiten des Marshallplans 1948 bis 1952 vergleicht, erkennt man hier ganz andere Bedingungen, die ein riesiges Wachstumspotenzial boten. Es gab damals eine gute Organisation und Verwaltung. Diese Voraussetzungen gab es in Bosnien in den 1990er Jahren nicht. Das Wirtschaftswachstum in ganz Europa war niedrig, und so waren auch die Aussichten auf Exportmöglichkeiten für Produkte aus einem ohnehin ökonomisch rückständigen Land gering. Und die geforderte dreifache Transition: vom Krieg zum Frieden, von einer kommunistischen, spezifisch jugoslawischen Wirtschaftsform zu einer kapitalistisch-westlichen Wirtschaftsform und von einem autoritären System zu einer Demokratie – hat die Menschen überfordert, ebenso wie die internationale Gemeinschaft.

Zudem wurden im Wirtschaftsbereich starke amerikanisch-europäische Gegensätze deutlich. Während der 1990er Jahre dominierte der *Washington-Konsens*, ein Wirtschaftsprogramm, das lange Zeit vom Internationalen Währungsfonds (IWF) und der Weltbank propagiert und gefördert wurde, mit seiner absoluten Priorität auf Privatisierung. Auf dem Westbalkan haben sich damals Leute, die sich schon während des Kommunismus gut auskannten, das Meiste unter den Nagel gerissen. Dem haben wir nichts entgegengesetzt. Statt auf alte Traditionen einzugehen und unter Umständen für eine Übergangszeit auch Fabriken zu halten, die nicht produktiv waren, wurde alles zerstört. Das war keine kreative, sondern eine ziemlich destruktive Zerstörung. Die damaligen Geschehnisse sind vermutlich eher ursächlich für die dortige Situation heute, als die Frage, wie viel Geld wir in das Land hineingeben. Der Schritt hin zur Eigenverantwortung und zur Schaffung wirtschaftlicher Grundlagen ist nicht gelungen. Beides wäre zweifellos möglich gewesen.

Ulrich Schneckener: Das Wort von der ›Überforderung‹ ist wohl ebenso ernst zu nehmen wie die Schilderung der verschiedenen Dilemmata und Schwierigkeiten.

Es sind die lokalen, aber auch die externen Akteure, die mit dem ›Frieden machen‹ herausgefordert und bisweilen überfordert sind.

Nun hat das Publikum die Möglichkeit, Fragen zu stellen.

Publikum: Haben die Kirchen auf dem Balkan bei den Bemühungen um Frieden eine Rolle gespielt? Oder waren sie eher ein Hemmnis? Ich denke an die serbisch-orthodoxe Kirche, die ähnlich wie die Kirchen im Ersten Weltkrieg Kanonen bzw. Waffen segnete. Gab es dies auch auf der kroatischen Seite mit der katholischen Kirche? Oder mit der Glaubensgemeinschaft des Islam auf dem Balkan? Inwieweit hat Kirche dort eine positive oder negative Rolle gespielt?

Publikum: Wo liegen denn eigentlich die Ursachen für die Kriege? Im Jemen ist es doch wohl die Religion. Welche Rolle spielen dabei Schiiten und Sunniten?

Publikum: Könnten Religionsgemeinschaften nicht als Friedensakteure eine viel größere Rolle spielen? In Sierra Leone ist der Krieg durch Religionsgemeinschaften beendet worden. In Ruanda haben die Muslime ähnlich entscheidend eingewirkt. Und 1989 haben auch die Kirchen in Leipzig eine positive Rolle gespielt.

Publikum: Nachdem viel Wichtiges über die Kriege in Jugoslawien und Afghanistan gesagt wurde, möchte ich wissen, wie andere Kriege beendet oder am besten ganz verhindert werden können. Ich denke an die Ostukraine. Was kann die EU dort tun? Soll sie die Sanktionen gegen Russland erhöhen, wie es Frau *Mogherini*, die EU-Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, fordert?

Publikum: Es ist klar, dass ein Krieg noch nicht beendet ist, wenn die Waffen schweigen. Der Krieg muss auch in den Köpfen aufhören. Das wird an der Lage auf dem Balkan sehr deutlich. Es wird mehrere Generationen lang dauern, bevor sich die großen Konflikte, die sich über Jahrhunderte entwickelt haben, beilegen lassen. Wir müssen uns als internationale Gemeinschaft wohl von der Vorstellung verabschieden, immer Patentrezepte dafür zu haben, wie man auch den Krieg in den Köpfen beenden kann.

Publikum: Warum ist es bisher in Afghanistan nicht gelungen, die Taliban zu entwaffnen? Und bezogen auf das Nachbarland Pakistan: Was tun Sie dagegen, dass dort immer noch Gesetze gegen religiöse Minderheiten gelten?

Publikum: Was über die Notwendigkeit einer Exit-Strategie gesagt wurde, ist sehr einleuchtend. Welchen Zeitpunkt für einen möglichen Exit gibt es in Afghanistan? Wird die Bundeswehr etwa noch in 100 Jahren dort sein?

Markus Potzel: Dass ein Ende des Bundeswehreinsatzes in Afghanistan nicht in Sicht ist, würde ich nicht sagen. Wir sind dabei, afghanische Sicherheitskräfte auszubilden, und es gibt Fortschritte bei der Luftwaffe und den Spezialkräften. Sie können den Taliban standhalten, sodass diese nicht militärisch obsiegen werden. Ich bin davon überzeugt, dass, wenn es zum Friedensschluss kommt, die Sicherheitskräfte stark genug sein werden, das ganze Land zu verteidigen. Mit den Taliban führen wir Gespräche. Wir wirken auf sie ein, damit sie an den Verhandlungstisch kommen. Bisher war das nicht erfolgreich, aber das ist kein Grund, die Bemühungen aufzugeben. Es gibt immer wieder Rückschläge bei Friedensbemühungen. Auch in Sachen Eigenverantwortung hat Afghanistan Fortschritte gemacht. Die jüngsten Wahlen waren die ersten seit 2001, die von Afghanen selbst organisiert wurden. Der Ablauf war mancherorts chaotisch, aber die Wahlen waren doch legitim und repräsentativ.

Es ist ein Krieg, in dem Afghanen gegen Afghanen kämpfen. Auch der Friedensprozess muss von den Afghanen angenommen und geführt werden. Sie müssen einen Frieden finden, der für ihre Gesellschaft tragbar ist, und dabei können wir helfen. Deutschland ist immer wieder Austragungsort von Verhandlungen. Es gibt in der Schweiz *Swisspeace*, es gibt das *Centre for Humanitarian Dialogue*. Auch über diese Organisationen lässt sich einiges hinter den Kulissen bewegen.

Religionsgemeinschaften sollen gern in Friedensprozessen eine größere Rolle spielen. Allerdings sind religiöse Zwistigkeiten in Afghanistan eher unbedeutend. Die überwiegende Mehrzahl der Bevölkerung sind Sunniten, mit verschiedenen Orden oder Schulen. Es gibt daneben eine schiitische Minderheit. Wir sprechen zunehmend auch die religiösen Würdenträger an, die Religionsgelehrten. Von ihnen wurden bereits Erklärungen veröffentlicht, die besagen, dass Selbstmordattentate keinesfalls gottgefällig sind. Auch auf diesem Weg versuchen wir, zusammen mit der afghanischen Regierung und dem *High Peace Council* von Afghanistan, dem übrigens ein Schiit vorsteht, einem Frieden näher zu kommen.

Pakistan ist ein Nachbar, der den größten Einfluss auf Afghanistan hat und dies immer wieder für eigene Zwecke ausnutzt. Wir sprechen in Pakistan mit der Regierung, den Militärs und dem Geheimdienst, um darauf hinzuwirken, dass afghanische Taliban dort nicht Unterschlupf finden und keine Anschläge von dort aus vorbereiten können. Als am 31. Mai 2017 in Kabul die deutsche Botschaft angegriffen wurde, sind wir selbst Opfer geworden. Es gab schwere Schäden und 150 afghanische Todesopfer außerhalb der Botschaft. Das halten wir Pakistan vor. In der Annäherung zwischen Afghanistan und Pakistan gibt es hoffnungsvolle Signale, die ›Besuchsdiplomatie‹ nimmt zu. Inzwischen wurde ein Abkommen geschlossen und Arbeitsgruppen zur Frage gebildet, wie man die Grenze zwischen beiden Ländern gemeinsam kontrollieren und schützen kann.

Dana Landau: Daran, den ›Krieg in den Köpfen‹ zu beenden, arbeiten langfristig viele Teile der Zivilgesellschaft. Die Initiative dazu kommt oft von unten, von lokalen Akteuren. Dabei spielt Bildung eine entscheidende Rolle. Mit Ernüchterung müssen wir feststellen, dass eine ganze Generation von Schulkindern im Kosovo, die diesen Krieg nicht miterlebt haben, das Schulsystem durchlaufen hat, ohne mit serbischen Mitbürgern in Kontakt gekommen zu sein. Es gibt dort auf allen Seiten sehr verzerrte und widerspruchsvolle Bilder und Narrative der Geschichte. Einzelne Initiativen versuchen, die Geschichtsbücher anzugleichen, aber das erscheint angesichts der Bedeutung von Geschichtsbüchern für die nationale Erzählung fast illusorisch. Andere Initiativen versuchen, wenigstens Lehrerinnen und Lehrer zusammenzubringen, auf neutralem Boden. So treffen sich z.B. Serben und Albaner in Mazedonien, um sich auszutauschen. Wichtig ist auch der Schüleraustausch. Es stimmt optimistisch, dass daran nicht nur die Eliten in den Städten, sondern auch viele Menschen in kleineren Orten großes Interesse haben.

Geschichte kann immer unterschiedlich gelesen werden. Es gibt die ›heroische‹ Geschichte der Kriege, die immer Feindbilder braucht. Es gibt aber auch die Geschichte von Leuten, die Erinnerungen an ein friedliches Zusammenleben im ehemaligen Jugoslawien haben und wirtschaftlich bessere Zeiten erlebt haben. Dafür muss es in der Familie oder in der Gemeinde Raum geben, und da kann eine Unterstützung von außen hilfreich sein, wie z.B. Information und fruchtbarer Austausch über die Vergangenheitsbewältigung der Deutschen. Es gibt in Nachkriegsgesellschaften unter den Eliten, die ihr Potenzial aus der Kämpferrolle schöpfen, die Tendenz, solche Initiativen des ›Verrats‹ zu bezichtigen und auszugrenzen. Hier könnten die internationale Diplomatie und die EU eine Rolle spielen, indem sie den Raum dafür in der Zivilgesellschaft schützt. Angesichts der ›illiberalen Wende‹ in Teilen Osteuropas muss man leider befürchten, dass dieser zivile Raum schrumpft.

Wolfgang Petritsch: Die Frage nach der Rolle der Religion ist sehr interessant, gerade für den Balkan. Zu Zeiten des Kommunismus galt dort ein offizielles Verbot gegenüber den Religionen. Im ehemaligen Jugoslawien hat sich dieses Verbot allerdings weniger repressiv ausgewirkt. Vergleicht man die Rolle der Religion in Bosnien und im Kosovo, ergibt sich folgendes Bild: Im Kosovo definiert sich die albanische Bevölkerung – wie die Albaner überhaupt – nicht über ihre Religion. Im Übrigen sind sie keineswegs alle Muslime, es gibt auch sehr starke katholische und orthodoxe Gruppen. Doch die Religion spielt dort eine geringe bis gar keine Rolle. Aber seit Beginn des Konflikts und der anhaltenden sozialen Problematik im Kosovo sind gewisse muslimisch-fundamentalistische Strömungen stärker geworden. Aus dem Kosovo gingen sehr viele Kämpfer zum IS nach Syrien. Diese Entwicklung wurde von außen gefördert, etwa aus der Türkei. Die

größte Moschee auf dem Balkan wird von der Türkei in Tirana gebaut. In den traditionell nichtreligiösen Gebieten Albaniens entsteht so eine neue Problematik.

In Bosnien-Herzegowina ist die kroatische Bevölkerung katholisch, die Serben sind orthodox und die Bosniaken, eine erst von Tito geschaffene Volksgruppe, muslimisch. Die Rolle, die diese drei Religionsgemeinschaften im Krieg gespielt haben, war nicht rühmlich. Die katholische Amtskirche hat sich nur und ausschließlich für die Kroaten eingesetzt. Genauso hielten es die orthodoxen Serben, denn die Orthodoxie hatte immer schon eine viel stärkere nationalkirchliche Ausrichtung. Das trägt in Bosnien-Herzegowina zur Spaltung des Landes bei, weil entsprechend der kirchlichen Organisation die Kroaten nach Kroatien blicken und die Serben nach Serbien.

Mit dem Dayton-Friedensvertrag wurde die Einrichtung eines Gremiums beschlossen, das die Kirchenführer zusammenführen sollte. Alles Werben dafür war vergeblich, ich musste sie *zwingen*, sich überhaupt zu treffen. Sie wollten zwar eine Versöhnung, aber nur innerhalb der eigenen Konfession und nicht zwischen den ethnischen Gruppierungen. Ein besonders extremer katholischer Bischof in Mostar weigerte sich, sich überhaupt mit mir zu treffen. Der Kardinal von Sarajewo sprach immerhin mit mir. Aber jedes Mal war das Gespräch auf das Schicksal und das Opfer der Kroaten konzentriert, und es gab keinerlei Empathie für die anderen Gruppierungen. Das ist das Problem, das nur mit einer stärkeren Säkularisierung gemanagt werden kann.

Dasselbe gilt für die Bildung: es gibt kein integriertes Schulsystem. Die Konzentration und Fokussierung auf die eigene Gruppe produziert einen quasi »natürlichen« Nationalismus. Ich habe Schülerinnen und Schüler erlebt, die noch nie mit Gleichaltrigen aus einer anderen Volksgruppe Kontakt hatten. Dieses Problem ist Ausdruck und Folge des Zerfalls Jugoslawiens. Die seinerzeit aufoktroyierte Multiethnizität ist jetzt monoethnisch institutionalisiert. Die Hoffnung, die Jugend werde es besser machen, ist nicht groß. Und im Übrigen gibt es den stillen Exodus aus diesen Staaten: Nach Möglichkeit verlässt die Jugend ihre Heimat. Sie gehen nach Deutschland, Österreich oder Übersee, um dort zu arbeiten und ein neues Leben zu beginnen. Alle, die etwas offener, ambitionierter und dynamischer sind, versuchen, aus ihrem bosnischen Leben in Amerika, in Deutschland oder Österreich ein besseres zu machen. Das ist ein riesiges Problem.

Ulrich Schneckener: Wir haben versucht, bestimmte Kontexte von Krieg und Frieden zu thematisieren, die für andere Kriege exemplarisch sein können, und zwar im Hinblick auf das »Frieden machen« durch internationale, externe Akteure. Zweifellos ist dabei auch die Frage nach der Prävention von Kriegen wichtig. Wann bekommt eine Konfliktsituation die Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft? Die bittere Erfahrung ist oft: Erst dann, wenn das »Kind in den Brunnen gefallen« ist. Seit Anfang der 1990er Jahre gibt es eine Diskussion über

Prävention unter dem Stichwort *preventive diplomacy* und 1992 proklamierte der damalige UN-Generalsekretär *Boutros-Ghali* eine *Agenda für den Frieden*.⁶ Trotzdem ist Prävention ein Stiefkind der internationalen Politik. Es ist wohl kein Zufall, dass die internationale Gemeinschaft Friedensbemühungen erst dann zeigt, wenn ein Krieg schon im Gange ist oder massive Gewalt begonnen hat. Erst dann versucht man, ein Krisenmanagement oder *peacebuilding* zu entwickeln.

Markus Potzel: Eine Parallele zwischen dem Krieg im Jemen und dem in Afghanistan ist die, dass in beiden Ländern Stammesgesellschaften mit unterschiedlichen Ethnien bestehen. Im Jemen spaltet zudem der Konflikt zwischen Schiiten und Sunniten. In beiden Ländern ist der Staat sehr schwach, und so wurden beide zum Schauplatz von Stellvertreterkonflikten. Im Jemen stehen die sunnitischen Mächte am Golf – Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate – gegen den schiitischen Iran. Beide Seiten heizen den Konflikt an. Während der Alleinherrschaft von *Ali Abdullah Saleh* wurde das Land jahrelang heruntergewirtschaftet, Öl und Wasser versiegt. In humanitärer Hinsicht erlebt das Land eine Katastrophe. Um dort Frieden zu schaffen, wäre allein der politische Wille der Beteiligten erforderlich. Sowohl im Jemen als auch in Afghanistan sind Sondergesandte des UN-Generalsekretärs aktiv. Sind die Kriegstreiber aber nicht gewillt, zurückzustecken, ist es schwierig, Frieden zu schaffen. Dann ist es Aufgabe der Diplomatie, die Gewaltakteure zur Beendigung der Stellvertreterkriege zu bringen. Das kann mit politischem Druck verbunden sein, etwa auch mit Rüstungsexportverboten.

Dana Landau: Inzwischen findet das Thema ›Prävention‹ in der internationalen Gemeinschaft erfreulicherweise mehr Anklang. 2016 beschlossen die UN die *Resolution 2282 on Review of United Nations Peacebuilding Architecture* zum nachhaltigen Frieden.⁷ Dahinter steckt die Idee, Konflikte nicht mehr ›linear‹ zu verstehen, etwa nach folgendem Schema: a) Vorgeschichte eines Konflikts, b) eintretende Eskalation, daraufhin c) Eingreifen der Friedensstifter, Verhandler und Vermittler, d) dadurch erreichte Beendigung der Gewalt, e) folgender Wiederaufbau und *happy end*.

Heute denkt man eher zyklisch: Verschiedene Akteure müssen stets handlungsbereit sein, weil ungewiss ist, ob man einen Konflikt gelöst hat oder schon vor dem nächsten steht. Das setzt ein breiteres Verständnis von Gewaltformen voraus, etwa wenn Kriegersleute sich in Akteure des organisierten Verbrechens verwandeln. Es gibt Versuche seitens der internationalen Gemeinschaft, die bisher im UN-Kontext getrennt vorhandenen Instrumente besser zu integrieren, z.B. humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit. Ob diese von UN-Generalsekretär *Guterres* angestrebte Reform Erfolg hat, wird man sehen.

Ein Hauptproblem von Prävention ist, dass ihr Erfolg nicht beweisbar ist. Im Nachhinein können wir nur sagen: Wir glauben, dass es viel schlimmer gekommen wäre, hätten wir keinen Vermittler geschickt oder präventiv eingegriffen. Sicher kann man sich dessen nie sein. Viele Versuche von Prävention von nicht mandatierten staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren werden gar nicht öffentlich. Es sind vermutlich regelmäßig etliche dieser Akteure in der Welt unterwegs, um präventiv auf Konfliktherde einzuwirken. Erfolgreich war so ein Versuch z.B. vor zehn Jahren in Kenia, wo Gewalt im Kontext der Wahlen eingedämmt werden konnte. Dort hätte es schlimmer kommen können, und das hat zu einem Reformprozess geführt, der andauert.

Wolfgang Petritsch: Kriege zu vermeiden ist die Hauptaufgabe der Diplomatie. Interessant zu sehen ist aber, dass vermiedene Kriege es nicht in die Schlagzeilen schaffen. Die Aufmerksamkeit für friedliche Bemühungen zur Konfliktlösung ist in der Weltöffentlichkeit nur schwach ausgeprägt; es scheint, als ob die Friedensoption weniger attraktiv ist. Das ist tragisch und traurig. Aber es gibt auch im Zusammenhang mit der Jugoslawientragödie Beispiele, wo etwas gelungen ist, z.B. in Mazedonien. Dort lebt eine wachsende albanische Minderheit, die jetzt ca. 25% der Bevölkerung ausmacht. Aus dieser Gruppe wurde 2001 ein bewaffneter Aufstand begonnen. Eingedenk der Lehren aus Bosnien schritt die EU mithilfe der USA und der NATO sofort ein. So konnte eine weitere Eskalation des Anfangskonflikts verhindert werden. Präventive Politik und Diplomatie sind wichtig, wichtiger jedoch ist bei Bedarf eine rasche Reaktion. Wir dürfen nicht zulassen, dass ein Konflikt aus dem Ruder läuft. Je länger Konflikte anhalten und je mehr Tote es in einem Konflikt gibt, desto länger dauert die Suche nach Frieden, und letzten Endes ist dann ein Zustand des Friedens nur über Generationen hinweg erreichbar. Deshalb ist es wichtig, rasch und entschieden auch auf kleine Konflikte zu reagieren und dafür zu sorgen, dass diese nicht weiter eskalieren. So etwas ist realisierbar, und das ist das Wesen der präventiven Diplomatie.

Ulrich Schneekener: Im Rückblick auf die letzten 20 Jahre lässt sich eine durchaus bemerkenswerte Entwicklung und Professionalisierung in Sachen des ›Friedenmachens‹ feststellen. Nicht alles läuft dabei gut und unproblematisch, es gibt viele Dilemmata und Widersprüchlichkeiten. Es laufen aber immerhin 60-70 internationale Friedensmissionen, über die die Medien keineswegs vollständig berichten. Insbesondere im Kontext der UN, der OSZE, der EU und der Afrikanischen Union wurden viele Friedensmissionen begonnen. Dabei sind im Zivil-, Militär- oder Polizeibereich mehr als 200.000 Menschen unterwegs – so viele wie nie zuvor. Hier findet tägliches ›Friedenmachen‹ statt. Und es gibt eine Lernkurve innerhalb der internationalen Gemeinschaft, wenngleich sie nicht stringent ver-

läuft. Der Rahmen, der diesbezüglich etwa innerhalb der UN existiert, muss weiterentwickelt werden. Dafür ist es vor allem wichtig, diesen internationalen Rahmen zu erhalten.

Wie geht es mit der multilateralen Ordnung weiter? Wird die UN weiter geschwächt, brechen die regionalen Organisationen weg oder schwächt sich die EU weiter selbst, so wird das ›Friedenmachen‹ durch externe Akteure noch schwerer bzw. ganz unmöglich. Die Gefahr besteht, dass Akteure, die dem Multilateralismus den Kampf ansagen, obsiegen. Dann wird unser heutiges Thema allerdings von Problemen ganz anderer Art überschattet werden.

1 Dieter Senghaas (Hg.): Frieden machen. Frankfurt a.M. 1997; vgl. auch Ders. (Hg.): Den Frieden denken – Si vis pacem, para pacem. Frankfurt/Main 1995.

2 Siehe <https://www.pathwaysforpeace.org/>.

3 Forschungsprojekt Nilsson: An Impediment or Inducement to Peace? The Inclusion of Civil Society Actors in Peace Processes / 2015-2018. Vgl. Desirée Nilsson: Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace. In: International Interactions. Empirical and Theoretical Research in International Relations, Vol. 38 (2012) Nr. 2, S. 243-266, vgl. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03050629.2012.659139>.

4 Siehe <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/krisenpraevention/-/217444>.

5 Vgl. <https://af.usembassy.gov/kabul-process-peace-security-cooperation-afghanistan-declaration/>.

6 Vgl. <http://www.ag-friedensforschung.de/themen/UNO/agenda.html>.

7 Vgl. <https://www.un.org/press/en/2016/sc12340.doc.htm>.