



6 Friedensförderung – Strukturen und Prozesse

The two most powerful warriors are patience and time.

Leo Tolstoi

Es braucht Zeit, um tief verwurzelte Konflikte zu verhindern, zu beenden und zu transformieren. So lautete eine der Kerneinsichten aus den internationalen Bemühungen nach dem Ende des Kalten Krieges. Oft dauert es nicht nur Jahre, sondern Jahrzehnte, bis die Gefahr eines Rückfalls in Gewalt gebannt ist. In vielen Fällen sind Konfliktregionen durch lange und schmerzhaftes Phasen geprägt, in denen „weder Krieg, noch Frieden“ herrscht. Akteure der internationalen Gemeinschaft und Friedensaktivistinnen und -aktivisten vor Ort ringen um Antworten, wie ein friedlicher Wandel eingeleitet und aktiv unterstützt werden kann.

Diese Antworten werden zunehmend unter dem Begriff der „Friedensförderung“ (peace support) summiert. Dessen Bedeutung hat sich in den letzten 20 Jahren gewandelt. Heute begreift man ihn in erster Linie als umfassende Unterstützung und Bestärkung von Bemühungen interner und externer Akteure, welche die Kombattanten ermutigen ihren Konflikt beizulegen und zu transformieren. Während zunächst vor allem kurzzeitige Aktivitäten zur Prozessunterstützung wie Wahlbeobachtung oder internationale Mediation gemeint waren, beinhaltet Friedensförderung heute auch Friedensentwicklung (peacebuilding), d. h. die Schaffung langfristiger Strukturen, die mit Transformationsprozessen wie etwa Nationalen Dialogen kombiniert sein können.

Die Entstehung eines Konzepts

Der Begriff „Friedensförderung“ wurde zuerst in den 1990er Jahren in diplomatischen Kreisen als Kurzform für friedensfördernde Maßnahmen (peace support operations, PSOs) verwendet. Er beschrieb die Notwendigkeit der zivilen Unterstützung von UN-Missionen und anderen internationalen Friedenserhaltungs- und Friedensschaffungsmaßnahmen (peacekeeping). Friedensfördernde Maßnahmen erlauben nichtmilitärischen Akteuren eine substanzielle Rolle im Sicherheitssektor. In diesem Bereich hatten sie während des Kalten Krieges keinerlei prominente Rolle gespielt. Zudem wurden andere zivile Aufgaben wie Menschenrechtsschutz und die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Mehrparteiendemokratie in den Katalog der friedensfördernden Maßnahmen aufgenommen. Ein anderer Ursprung des Begriffs kann auf die Ausdehnung von Instrumenten und Methoden im traditionellen diplomatischen Feld der Friedensschaffung und der präventiven Diplomatie, insbesondere im Rahmen der UN, zurückgeführt werden. Im Jahr 2006 wurde die Kommission für Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Commission, PBC) als hochrangige Institution für die Unterstützung von Bemühungen zur Friedensschaffung innerhalb der UN-Struktur gegründet. Sie ist ein beratendes Organ, das der Generalversammlung,

dem ECOSOC und dem Sicherheitsrat untersteht und von zwei weiteren neuen Institutionen unterstützt wird: dem Büro zur Unterstützung der Friedenskonsolidierung (Peacebuilding Support Office, PBSO) und dem Friedenskonsolidierungsfonds (Peacebuilding Fund, PBF). Während diese Institutionen sich vor allem auf die Friedensentwicklung in Post-Konfliktsituationen (de facto: Post-Kriegssituationen) konzentrieren, hat die UN auch ihre Mediationsfähigkeiten ausgebaut. 2007 wurde innerhalb der UN-Hauptabteilung Politische Angelegenheiten (UN Department of Political Affairs, DPA) die Gruppe zur Unterstützung von Vermittlungsbemühungen (Mediation Support Unit, MSU) gegründet. Sie beinhaltet ein verfügbares Team von Mediationsexperten (Standby Team of Mediation Experts, SBT). Das SBT ergänzt andere UN-Unterstützungsmaßnahmen wie etwa die „Sonderbotschafter“. Diese stellen direkte und vertrauliche Kontakte zwischen den Konfliktparteien und der internationalen Gemeinschaft oder zwischen den Konfliktparteien und „befreundeten Gruppen“ her.

Im Jahr 2010 wurde bei einem Treffen afrikanischer Experten, das UNDP in Naivasha, Kenia organisiert hatte, eine Definition verabschiedet, die Infrastrukturen für den Frieden (Infrastructures for Peace (I4P)) als „... dynamische Netzwerke interdependenter Strukturen, Mechanismen, Ressourcen, Werte und Fähigkeiten (begriffen), die durch Dialog und Beratung zur Konfliktprävention und Friedensentwicklung in einer Gesellschaft beitragen“. Die Berghof Foundation definiert in ihrer Arbeit friedensfördernde Strukturen als „... institutionalisierte Strukturen und Organisationen, die während oder nach offiziellen Friedensgesprächen eingerichtet und von mindestens einer der Konfliktparteien mit dem Ziel mandatiert wurden, in Verhandlungs-, Dialog- oder Mediationsprozessen die Parteien, den Prozess ... oder die Implementierung der Ergebnisse zu unterstützen“.

Parallel zu diesen multilateralen Bemühungen innerhalb der UN, befassen sich aktuellere Diskurse mit nationalen „Friedensinfrastrukturen“ (peace infrastructures) oder den Frieden unterstützende Strukturen (peace support structures). In ihnen wird die Notwendigkeit betont, dauerhafte Netzwerke und/oder Institutionen in konfliktanfälligen Staaten und gespaltenen Gesellschaften aufzubauen, damit Krisen deeskaliert, Räume für → Dialog, Verhandlungen und Mediation geschaffen und die Parteien bestärkt werden, ihre Interessen effektiv und gewaltfrei zu verfolgen (→ Empowerment). Diese Netzwerke und Institutionen können für die betroffenen Parteien getrennt organisiert werden, z.B. indem die Verhandlungsparteien ihre eigenen „Friedenssekretariate“ aufbauen, wie in Sri Lanka von 2002 bis 2006. Sie können aber auch als gemeinsame, inklusive Struktur- und Prozessmechanismen eingerichtet werden, wie etwa im Falle des 2011 geschaffenen Nationalen Friedensrates in Ghana.

(Gemeinsame) Räume für Friedensprozesse

Durch die Vielfalt an friedensfördernden Strukturen und Prozessen entwickelte sich bei Experten der Friedensentwicklung und Konflikttransformation ein zunehmendes Interesse daran, wie man mit dieser Arbeit eine „kumulative“ Wirkung erreicht. Wie können nachhaltige Prozesse für einen „systemischen Wandel“ von lang andauernden Konflikten zu langfristigem Frieden gestaltet werden? Außerdem verbreitete sich die Auffassung, dass Friedensprozesse sorgsam konzipierte, langfristig und gemeinsam vereinbarte „Räume“ oder „Korridore“ brauchen um die vielfältigen, mit der Konflikttransformation verbundenen Probleme zu bewältigen. Die Diskussion über diese Probleme hat vielfältige Erkenntnisse und Lektionen hervorgebracht, welche in die theoriegeleiteten Überlegungen, vor allem aber in die Praxis der Konflikttransformation Eingang gefunden haben.

Eine erste Erkenntnis bezieht sich auf die Bedeutung von lokal und national ausgehandelten und getragenen Strukturen und Prozessen. Obwohl internationale und andere externe Akteure

oft eine wichtige Rolle für den Anstoß und die Förderung solcher Aktivitäten spielen können, müssen diese fest in den jeweiligen Gesellschaften verankert sein. Zur Vermittlung in den jeweiligen Gesellschaften bedarf es folglich sogenannter „Insider Mediatoren“, d. h. des friedensfördernden Beitrags von Akteuren, die aufgrund ihrer Herkunft mit der jeweiligen lokalen oder nationalen Kultur eng vertraut sind und infolge ihrer Persönlichkeit eher das Vertrauen der Konfliktbeteiligten besitzen oder gewinnen können.

Eine zweite Erkenntnis bezieht sich auf die Inklusivität der Unterstützungsstrukturen. In vielen Fällen sind die Gegensätze zwischen den Parteien so tief, dass für sie, wenn überhaupt, nur einseitige Unterstützungsmechanismen (wie z. B. voneinander getrennte Friedenssekretariate oder beratende Organe) in Frage kommen. Dennoch sollte das mittel- oder langfristige Ziel sein, entweder diese institutionellen Strukturen miteinander zu ver-

Es gibt viele Beispiele für friedensfördernde Strukturen:

- ≡ Friedensministerien (z. B. in Costa Rica, Nepal, Ghana, Kenia, Südsudan)
- ≡ Kommissionen für die Umsetzung von Friedensabkommen (z. B. in Guatemala, Afghanistan, Sierra Leone)
- ≡ Umfassende und inklusive Friedenssekretariate (z. B. Südafrika)
- ≡ Friedenssekretariate und beratende Organe einer Konfliktpartei (z. B. Sri Lanka, Philippinen)
- ≡ Nationale Dialoge und ihre Unterstützung (z. B. Benin, Niger, Jemen, Libanon)
- ≡ Lokale Friedensforen (z. B. Südafrika, Nicaragua, Nordirland)
- ≡ Sonderkommissionen und Spezialeinheiten (z. B. zur Waffenstillstandsbeobachtung und -umsetzung, Demobilisierung und Reintegration von ehemaligen Kämpfern, Kommissionen für politische Reformen).

schmelzen oder geeignete Räume und Verfahren zu schaffen, um diese konsequent zu verknüpfen. Das transformative Potenzial von Unterstützungsmechanismen entfaltet sich erfahrungsgemäß am besten, wenn nachhaltige Räume zur gemeinsamen Problemlösung geschaffen werden.

Ein drittes Bündel an Erkenntnissen und Lektionen betrifft die Frage, wie friedensunterstützende Strukturen, Prozesse und Mechanismen geschaffen werden können, die sich gegenseitig unterstützen und ergänzen. Anhänger des Konzepts der „Lösung“ von Konflikten setzten zunächst auf einen additiven Mehrebenenansatz. Dieser war mit der Hoffnung verbunden, dass sich die friedensfördernden Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen automatisch irgendwann „summieren“ und durch Kumulation zum Erfolg führen würden. Inzwischen hat sich jedoch die Erkenntnis verbreitet, dass komplexe Konflikte nicht ohne weiteres und gar auf lineare Art und Weise gelöst werden können. Die Einsicht in die Komplexität nichtlinearer Friedensprozesse hat systemische Betrachtungsweisen der Natur von Konflikten gefördert und dabei auch Konzepte wie jenes der Konflikttransformation (→ systemische Konflikttransformation) inspiriert. Dieses Konzept erfordert jedoch eine entsprechende Anpassung auch der friedensfördernden Strukturen.

Literaturnachweise und -empfehlungen

Kumar, Chetan (2011). *Building National “Infrastructures for Peace”: UN Assistance for Internally Negotiated Solutions to Violent Conflict*, in: Susan Allen Nan, Zachariah Cherian Mampilly & Andrea Bartoli (eds.). *Peacemaking: From Practice to Theory*, Volume 1. Westport, CT: Praeger, 384–399.

Odendaal, Andries (2010). *An Architecture for Building Peace at the Local Level: A Comparative Study of Local Peace Committees*. New York: UNDP Bureau for Crisis Prevention and Recovery.

Onlinequellen

Berghof Peace Support (2010). *Strengthening Support Structures for Peace Negotiation, Mediation and Dialogue*, www.berghof-foundation.org › Publications › Peace Support Resources

CDA Collaborative Learning Projects, Cumulative Impact Studies, www.cdainc.com

Hopp-Nishanka, Ulrike (2012). *Giving Peace an Address? Reflections on the Potential and Challenges of Creating Peace Infrastructures*. Berghof Handbook Dialogue No. 10.

www.berghof-handbook.net/documents/publications/dialogue10_hopp_nishanka_lead.pdf

HERAUSGEGEBEN VON

Berghof Foundation Operations GmbH

© Berghof Foundation Operations GmbH

Altensteinstrasse 48a

14195 Berlin

Deutschland

www.berghof-foundation.org

November 2012

Alle Rechte vorbehalten.

The logo features a thick grey horizontal bar above the text. The number '40' is in a large, bold, red font, with the '0' having a white dot in the center. To the right of '40', the word 'Years' is written in a smaller, red, sans-serif font. Below '40 Years', the words 'Berghof Foundation' are written in a smaller, grey, sans-serif font.

40 Years
Berghof Foundation

Mitwirkende Autorinnen und Autoren: Beatrix Austin, Anna Bernhard, Véronique Dudouet, Martina Fischer, Hans J. Giessmann, Günther Gugel, Javaid Hayat, Amy Hunter, Uli Jäger, Daniela Körppen, Ljubinka Petrovic-Ziemer, Katrin Planta, Nadine Ritzl, Anne Romund, Norbert Ropers, Barbara Unger, Luxshi Vimalarajah, Oliver Wils, Oliver Wolleh, Johannes Zundel

Unser Dank gilt allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Berghof Foundation, die durch ihre intensiven fachlichen Diskussionen zum Gelingen der Publikation beigetragen haben.

Redaktionsteam: Beatrix Austin, Hans J. Giessmann, Uli Jäger, Anne Romund

Layout: Edenspiekermann, Christoph Lang

ISBN 978-3-941514-11-9