

# Verhandeln bevor es zu spät ist?

Präventive Diplomatie 20 Jahre  
nach der Agenda für den Frieden



Dokumentation der  
Podiumsdiskussion zum  
**Internationalen Friedenstag 2012**

Bonn, 23. September 2012

# Verhandeln bevor es zu spät ist?

Präventive Diplomatie 20 Jahre  
nach der Agenda für den Frieden

Dokumentation der Podiumsdiskussion zum  
Internationalen Friedenstag 2012

Bonn, 23. September 2012

mit

**Sebastian von Einsiedel,**  
Department for Political Affairs, Vereinte Nationen

**Dr. Antje Herrberg,**  
European Forum for International Mediation and Dialogue

**Dr. Sina Schüssler,**  
Zentrum für Konfliktforschung, Universität Marburg

Moderation: **Natascha Zupan,**  
Leiterin der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)

Grußwort: **Jürgen Nimptsch,**  
Oberbürgermeister der Stadt Bonn

Eine Dokumentation der Diskussion von Dr. Susanne Reiff

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung  
Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst  
Friedrich-Ebert-Stiftung

# Editorial

- **Marius Müller-Hennig** | FriEnt
- **Dr. Wolfgang Heinrich** | Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst
- **Martin Weinert** | FES

Der von den Vereinten Nationen (UN) ausgerufene Internationale Friedenstag am 21. September ist seit Jahren für einige lokal in Bonn, national und international tätige Organisationen und Vereine der Anlass, mit den Bonner Friedenstagern eine ganz besondere Veranstaltungsreihe zu organisieren. Deren Programm reichte 2012 von Podiumsdiskussionen über Filmvorführungen und dem traditionellen Friedenslauf bis zum Song-Contest „Musik für den Frieden“ – vereint durch die Idee, dass eine friedlichere Welt möglich ist.

Die Podiumsdiskussion am 23. September 2012 widmete sich dem Konzept der Präventiven Diplomatie und beleuchtete kritisch deren Potentiale, die Vielfalt der Herangehensweisen und Akteure, aber auch die Grenzen dieses Ansatzes, der bereits auf eine lange Tradition zurückblickt.

Präventive Diplomatie ist ein wichtiges Element der „Agenda für den Frieden“, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen Boutros Boutros-Ghali vor zwanzig Jahren vorstellte. Diese Agenda gilt heute noch vielfach als zentrales UN-Dokument und Referenzpunkt für eine Zeitenwende im internationalen Engagement für den Frieden.

Bereits 1960 hatte UN-Generalsekretär Dag Hammarskjöld den Begriff der Präventiven Diplomatie geprägt und schon damals auf Beispiele aus der

Vergangenheit verwiesen, die die Notwendigkeit und Möglichkeiten Präventiver Diplomatie aufzeigten.

Die Frage, wie Diplomatie die Eskalation von Konflikten aktiv verhindern kann, ist also nicht neu. Gleichzeitig zeigt jeder Blick in die Tageszeitung, dass sie angesichts von zwischen- und innerstaatlichen Krisen und Konflikten nicht an Dringlichkeit verloren hat.

Diplomatie bedeutet, dass ein Staat seine außenpolitischen Interessen durch seine Vertreter im Ausland wahrnimmt. Entsprechend fallen die Interessen und die Verantwortung der Staatengemeinschaft an einer friedlicheren Welt in den Aufgabenbereich der Präventiven Diplomatie. Es gibt für die Präventive Diplomatie kein klar definiertes Verfahrensmuster mit festgelegten Handlungsschritten, sondern sie besteht eher aus einem Geflecht vorbeugender Maßnahmen, die die Eskalation von Konflikten vermeiden sollen.

Manchmal verläuft die Präventive Diplomatie laut und mit großer medialer Aufmerksamkeit, häufig aber auch leise und eher im Hintergrund. So betonte UN-Generalsekretär Ban Ki-moon 2011 in seinem Bericht *Preventive Diplomacy: Delivering Results*, dass es einigen stillen Bemühungen in der jüngeren Vergangenheit gelungen sei, durch eine Kombination von Analyse, Frühwarnung, schneller Reaktion und partnerschaftlicher Zusammenarbeit

eskalierende Krisen zu entschärfen und Konfliktparteien bei der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten erfolgreich zu unterstützen.

Bei der Podiumsdiskussion am 23. September 2012 im Alten Rathaus in Bonn berichteten die drei Referenten Sebastian von Einsiedel, Dr. Antje Herrberg und Dr. Sina Schüssler über die aktuelle Rolle der Vereinten Nationen, die Bedeutung der Zivilgesellschaft in Prozessen Präventiver Diplomatie und über den Umgang mit Kriegstreibern, die kein Interesse an klärenden Dialogen haben. Zudem diskutierten sie über die Rolle von Sanktionen und Konditionalitäten der Entwicklungszusammenarbeit sowie über die aktuelle Agenda für den Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts.

# Präventive Diplomatie und die Vereinten Nationen – Meilensteine und Herausforderungen

→ Sebastian von Einsiedel

Vor knapp zwanzig Jahren bezeichnete der amerikanische Politikwissenschaftler Steven Stedman Präventive Diplomatie als „Alchemie einer neuen Weltordnung“. Zwar hat sich die Präventive Diplomatie seitdem nicht gerade von der Alchemie zu einer Wissenschaft weiterentwickelt, aber aus ihr ist ein Handwerk geworden – ein Handwerk, das die Vereinten Nationen und andere Akteure immer besser beherrschen. Die Vereinten Nationen verstärkten in den vergangenen Jahren ihre Kapazitäten in diesem Bereich deutlich und nehmen diese Aufgaben immer häufiger in sehr unterschiedlichen Situationen und in verschiedenster Weise wahr. Ihr Instrumentarium hierfür war noch nie so breit gefächert wie heute.

Die Erfahrungen der Vereinten Nationen (UN) mit Präventiver Diplomatie in den vergangenen Jahren lassen sich in fünf Punkten zusammenfassen:

## 1. Präventive Diplomatie und Mediation können funktionieren

Die Präventive Diplomatie und Mediation der vergangenen Jahre konnten zahlreiche positive Ergebnisse vorweisen, auch wenn sie nicht immer zum Erfolg führten – vielleicht nicht einmal in der Mehrzahl der Fälle. Doch weil Präventive Diplomatie ungemein preisgünstig ist, wenn man sie mit den immensen humanitären und wirtschaftlichen Kosten von Kriegen vergleicht, bleibt sie ein äußerst ertragreiches Investment.

Hier drei typische Beispiele des erfolgreichen diplomatischen Engagements der Vereinten Nationen:

► In Kirgisien brach im Sommer 2010 interethnische Gewalt aus. Die diplomatischen Bemühungen des Zentralasien-Gesandten der UN trugen erheblich dazu bei, dass sich die Lage wieder beruhigte.

► Die Vereinten Nationen sorgten in den Monaten vor dem Unabhängigkeitsreferendum im Südsudan Anfang 2011 dafür, dass das Referendum friedlich verlief. Viele Beobachter hatten vorhergesagt, dass Ausbrüche von Massengewalt unausweichlich seien.

► Im Jemen, wo sich in den vergangenen Jahren ein zunehmender Staatsverfall und ein sich ausbreitender Bürgerkrieg abzeichneten, handelte der Gesandte des UN-Generalsekretärs 2011 ein Machttransferabkommen zwischen Regierung und Opposition aus. Dies führte schließlich dazu, dass Präsident Saleh abdankte und im Februar 2012 Wahlen stattfanden.

Dies soll nicht heißen, dass diese Länder nun langfristigen Frieden und Stabilität erreicht haben. Vor allem die Situation im Jemen und Sudan ist nach wie vor sehr prekär. Doch in all diesen Fällen gelang es der Brandbekämpfung der Vereinten Nationen, Gewalt oder die Eskalation von Gewalt mit abzuwenden und somit diesen zerrissenen Gesellschaften

eine Atempause zu ermöglichen, um längerfristige Lösungen zu finden.

## 2. *Early Action* ist wichtiger als *Early Warning*

Bessere Frühwarnung gilt gemeinhin als sine-qua-non für effektive Prävention, doch der weitverbreitete Fokus auf technisch ausgefeilte Frühwarnsysteme scheint überbewertet. Selbst wenn die Vereinten Nationen immer genau im Voraus erkennen könnten, wann und wo Gewalt ausbricht, bliebe ihr Spielraum begrenzt, sich politisch zu engagieren, bevor eine Krise wirklich manifest ist – zum Beispiel in Form eines Staatsstreichs oder eines Massakers.

Daher liegt die Hauptherausforderung für die Vereinten Nationen darin, schnell effektive diplomatische Initiativen zu mobilisieren (*Early Action*), sobald sich Möglichkeiten hierfür eröffnen.

## 3. Die Professionalisierung Präventiver Diplomatie ist entscheidend

Mediation ist ein zunehmend spezialisiertes Fachgebiet mit verschiedenen Teildisziplinen. Die UN-Abteilung für politische Angelegenheiten (UN Department for Political Affairs, UN DPA) erweiterte in den vergangenen sieben Jahren ihre Kapazitäten in diesem Bereich signifikant.

Die wichtigsten Elemente dieses neuen Instrumentariums sind:



► **Vermittler und Spezialgesandte:** Die UN haben heute mehr Vermittler und Spezialgesandte im Feld als jemals zuvor. Insbesondere die 14 in diversen Post-Konfliktländern stationierten politischen Feldmissionen (zivile Friedensoperationen) tragen täglich durch Präventive Diplomatie dazu bei, Rückfälle in Gewalt zu vermeiden.

► **Politische Regionalbüros:** Ein besonders innovatives und effektives Instrument sind die drei politischen Regionalbüros in Zentralafrika, Westafrika und Zentralasien. Ihr regionales Mandat für Präventive Diplomatie und ihre ständige Präsenz in der Region haben es ihnen ermöglicht, mit der Zeit enge Kontakte zu relevanten Akteuren aufzubauen und ein gutes Verständnis für die lokalen Dynamiken zu entwickeln.

► **Mediation Support Unit:** Das UN DPA richtete 2006 eine 15-köpfige Einheit für Mediationsunterstützung ein, die die Vermittler von der UN-Zentrale aus sowohl logistisch als auch mit Expertise unterstützt. Die Mediation Support Unit führt etwa Trainings durch, bereitet neue Vermittler auf ihren Einsatz vor und erstellt Richtlinien für die Mediationspraxis.

► **Standby-Team of Mediation Experts:** Diese sieben Experten zu Themen wie Minderheitenschutz, Machtverteilung, Verfassungsreform, Sicherheitssektorreform, Waffenstillstandsabkommen und Ressourcenteilung fungieren als Vermittlungs-Bereitschaftsdienst. Sie

verfügen über sehr gute Kenntnisse über den Verlauf von Mediationsprozessen und können bei Bedarf innerhalb von 72 Stunden in alle Weltregionen entsandt werden. Sie stehen dabei nicht nur UN-Vermittlern zur Verfügung, sondern auch Mediatoren von Regionalorganisationen, Mitgliedstaaten oder sogar Nichtregierungsorganisationen.

Die Nachfrage nach dem Standby-Team ist hoch, allein seit Anfang 2012 entsandten die Vereinten Nationen die Experten über 50 Mal, unter anderem nach Afghanistan, Irak, Libyen, Jemen und Nepal.

► **Wahlexperten:** Angesichts des Konfliktpotentials, das Wahlen in manchen Staaten mit sich bringen wie etwa in Kenia, Elfenbeinküste, Zimbabwe und Afghanistan, sind auch die Wahlexperten der UN eine wichtige Ressource für Präventive Diplomatie. Es gibt kaum eine Mediationstätigkeit oder einen Friedensprozess, in dem Vermittler nicht ständig von UN-Wahlexperten flankiert wären.

#### **4. Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen**

In der Präventiven Diplomatie geht es häufig darum, die internationale Gemeinschaft dazu zu bewegen, am selben Strang zu ziehen und ihre kollektive Hebelkraft geltend zu machen. Von zentraler Bedeutung für die Vereinten Nationen ist dabei vor allem

die Zusammenarbeit mit Regional- und Subregionalorganisationen, an deren Seite sie in fast allen Vermittlungsprozessen agieren. Allerdings erfordert diese Zusammenarbeit eine enge Koordinierung und eine klare Arbeitsteilung. Wo diese vorhanden sind, steigen die Erfolgsaussichten der Präventiven Diplomatie ungemein. Wo diese Bedingungen nicht gegeben sind, besteht die Gefahr, dass Konfliktparteien versuchen, parallel agierende internationale Mediatoren gegeneinander auszuspielen.

#### **5. Einbeziehung von Akteuren der UN Entwicklungsprogramme**

Die Vereinten Nationen unterhalten kein Botschafts-Netzwerk und verfügen in den Ländern, in denen sie keine politische Mission, Friedensmission oder Spezialgesandte vor Ort haben, über keine diplomatische Präsenz. Wenn es in einem dieser Länder zu ernstern politischen Spannungen kommt, werden deshalb häufig die entwicklungspolitischen Institutionen der UN (wie z. B. United Nations Development Programme (UNDP) oder United Nations Children's Fund (UNICEF) und vor allem die Koordinatoren der UN-Entwicklungsaktivitäten (UN Resident Coordinators) herangezogen, um zwischen Konfliktparteien einen Dialog zu initiieren. Daher ist die UN-Zentrale seit mehreren Jahren darum bemüht, die Resident Coordinators auch in dieser Funktion besser zu unterstützen.



## Herausforderungen und Empfehlungen

Die größte Herausforderung für die Präventive Diplomatie der Vereinten Nationen sind nach wie vor Souveränitätsbedenken mancher Mitgliedstaaten. Sie begegnen den Vermittlungsbemühungen der Vereinten Nationen in ihre internen Konflikten häufig mit Skepsis, fürchten sie doch als nächsten Schritt auf die Agenda des Sicherheitsrats zu gelangen oder sich und anderen gegenüber eingestehen zu müssen, dass sie ihre Konflikte nicht alleine lösen können. Zur Überwindung dieser Befürchtungen müssen die Vereinten Nationen weiter für mehr Vertrauen werben und zeigen, dass ihre Präventive Diplomatie in letzter Instanz die Souveränität der betroffenen Staaten eher stärkt und dass friedliche Maßnahmen unter Kapitel VI der UN-Charta den Bedarf nach Zwangsmaßnahmen unter Kapitel VII reduzieren.

Profaner, doch nicht weniger bedeutsam für eine erfolgreiche Präventive

Diplomatie ist eine solide Finanzierung. Zwar ist die Präventive Diplomatie generell kostengünstig, aber nicht kostenlos. Auch wenn UN DPA heute weit besser ausgestattet ist als noch vor fünf oder zehn Jahren, so sind die Aktivitäten der UN für Präventive Diplomatie immer noch chronisch unterfinanziert. Ein Großteil der Aktivitäten finanziert sich aus freiwilligen Beiträgen und nicht über das reguläre UN-Budget. Zu guter Letzt erschwert das byzantinische Personalwesen der UN eine flexible Krisenreaktion. So verbringt der Leiter einer neuen Feldmission oft Monate damit, sein Büro zu operationalisieren und qualifiziertes Personal an Bord zu holen. Diese Sachzwänge müssen behoben werden, damit die Präventive Diplomatie der Vereinten Nationen ihr Potenzial noch besser entfalten kann.

Unzureichende Kohärenz ist nicht nur ein Problem in der Zusammenarbeit mit anderen Institutionen. Weil die UN ihre Instrumente für die Krisenprävention und -mediation stark ausgewei-

tet haben, müssen auch sie interne Mandate, Strukturen und Finanzierungsmechanismen stärker aufeinander abstimmen, damit ein kohärentes und damit effektives Zusammenspiel aller Akteure möglich wird. Der gute Wille hierfür ist vorhanden, es bedarf lediglich der Umsetzung.

Laut mancher Schätzungen sind 80 Länder der Welt derzeit von Konflikten bedroht, in denen eine externe Mediation hilfreich wäre. In etwa 30 dieser Länder unterhalten die Vereinten Nationen Missionen zur Friedenssicherung oder politische Feldmissionen. In den restlichen 50 Ländern verfügen sie mit dem UNDP über eine entwicklungspolitische Präsenz. Dies schränkt den Handlungsspielraum der Präventiven Diplomatie stark ein und ihr entgehen wertvolle Chancen auf eine friedliche Beilegung von Konflikten. Eine Stärkung der Rolle der Resident Coordinators könnte hier notwendige Abhilfe schaffen.



→ **Sebastian von Einsiedel** arbeitet seit 2009 in der Abteilung für Politische Angelegenheiten (*Department for Political Affairs*) bei den Vereinten Nationen in New York. Konkrete Konflikt-Erfahrungen sammelte er von 2007 bis 2008 im Rahmen der UN-Mission in Nepal, die den dortigen Friedensprozess unterstützte. Bevor er zu den Vereinten Nationen kam, war von Einsiedel bei der International Peace Academy tätig. Er ist Vorstandsmitglied der *International Legal Foundation* und hat einen Master-Abschluss in Internationalen Beziehungen und Politikwissenschaft der Columbia University und der Universität München.

# Krisenprävention und Mediation – nur gemeinsam mit der Zivilgesellschaft

→ Dr. Antje Herrberg

Bevor Konflikte systematisch mit Gewalt ausgetragen werden, bemüht sich die Prävention, einer solchen gewalttätigen Eskalation entgegenzuwirken. Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure haben in der Regel drei Motive für ihr präventives Engagement:

- ▶ Prävention als humanitäres Anliegen: Menschen sollen vor kriegerischer Gewalt geschützt werden.
- ▶ Politische Klugheit: Es ist besser, in einen Konflikt einzugreifen, bevor er eskaliert.
- ▶ Ökonomische Motive: Es ist kostengünstiger, Konflikte zu verhindern als ihre humanitären und wirtschaftlichen Kosten zu tragen.

Das Zeitfenster, innerhalb dessen die Prävention in einen Konflikt eingreifen kann, ist groß und lässt sich grob in drei Phasen aufteilen: Die Prävention kann sehr früh aktiv werden, schon wenn sich ein Konflikt manifestiert. Sie kann aber auch spät intervenieren, wenn es bereits zu einer gewaltsamen Eskalation gekommen ist. Auch nach einem Konflikt gibt es für die Prävention die wichtige Aufgabe zu verhindern, dass der Konflikt nicht wieder aufflammt, und sicherzustellen, dass der erreichte Frieden nachhaltig ist.

## Was ist Mediation?

Die Friedensmediation verortet sich in allen drei Phasen der Krisenpräven-

tion, wobei immer wieder die Frage aufkommt, wann ein Konflikt reif sei zum Verhandeln. Auch hier gilt, dass eine Vermittlung sowohl vor als auch nach der gewaltsamen Eskalation stattfinden kann. Allerdings zeigt die Erfahrung der vergangenen Jahre, dass der erfolgversprechendste Zeitpunkt für die Mediation gekommen ist, wenn der Konflikt schon weit eskaliert ist und die Anwendung von Gewalt kurz bevorsteht.

Die Mediation bedient sich derselben Instrumentarien wie die Prävention, zum Beispiel Konfliktdiagnosen und Frühwarnsysteme. Nicht nur die Vereinten Nationen, auch andere Akteure haben ihre Instrumente zur Friedensmediation zunehmend professionalisiert, etwa mit Standby Teams und eigener thematischer Expertise zu zahlreichen relevanten Themen wie Verfassungsfragen oder Genderaspekte. Dies ist ein wichtiger Trend in die richtige Richtung, der zeigt, dass die Mediation ein separater, aber sehr wichtiger Bestandteil der Prävention ist, der sich in allen Krisensituationen anwenden lässt.

Mediation findet auf verschiedenen Ebenen statt: Track I ist die offizielle internationale Ebene, auf der sich die internationale Staatengemeinschaft bemüht, einen Friedensprozess anzustoßen. Hier sind meist die Vereinten Nationen federführend und es ist angedacht, dass es nur einen Lead Mediator gibt. Auf Track II bereiten

zum Beispiel zentrale Akteure hinter geschlossenen Türen informell Einiungsvorschläge vor, die später die internationale Staatengemeinschaft und die Konfliktparteien offiziell verhandeln werden. Auch Track III, die lokale Ebene, muss in den Dialog eingebunden werden, denn die Bereitschaft der Bevölkerung zur gewaltfreien Konfliktbearbeitung ist unerlässlich für einen nachhaltigen Frieden. Konzeptionell sind diese drei Ebenen klar voneinander getrennt, in der Praxis müssen sie aber oft eng zusammenspielen. Dies funktioniert in der Regel eher schlecht, obwohl sich die Vereinten Nationen und die Europäische Union (EU) offiziell für diese Art der Zusammenarbeit ausgesprochen haben.

## Rolle der Zivilgesellschaft

Insbesondere für Track II und III ist die Zivilgesellschaft ein unerlässlicher Akteur. Die grundsätzliche Frage nach ihrer Beteiligung an der Friedensmediation war eine Frage des 20. Jahrhunderts. Die Frage des 21. Jahrhunderts lautet dagegen, wie sich die Zusammenarbeit mit ihr am besten gestaltet, wobei sich die Zivilgesellschaft aus vielen unterschiedlichen Akteuren zusammensetzt und keine homogene Gruppe ist. So gibt es zum Beispiel internationale, nationale und lokale zivilgesellschaftliche Organisationen mit einem unterschiedlichen Grad an Professionalisierung, Wissen und Kapazitäten.



Der Paradigmenwechsel, verstärkt mit der Zivilgesellschaft zu kooperieren, scheiterte bislang an den aktuellen außenpolitischen Strukturen, die noch an den Anforderungen des 20. Jahrhunderts ausgerichtet sind. Diese Strukturen setzen zum Beispiel Friedensmediation mit Diplomatie gleich, weil im 20. Jahrhundert beides Tätigkeiten von Diplomaten waren, die einen relativ engen Handlungsspielraum hatten. Die Friedensmediation des 21. Jahrhunderts benötigt jedoch eine neue Basis, da 80 Prozent aller heutigen Konflikte innerstaatliche und nicht mehr zwischenstaatliche Konflikte sind. An ihnen sind auch nicht-staatliche Akteure beteiligt, wie die Konflikte in Syrien, Jemen, Indonesien und Kenia jüngst zeigten.

Die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft gestaltet sich bislang oft schwierig. Dies liegt einerseits daran, dass die Diplomatie relativ langsam, unflexibel und bürokratisch agiert. Bei den Vereinten Nationen, aber auch in der Europäischen Union und bei vielen nationalen Regierungen, sind die Entscheidungsprozesse so komplex und langwierig, dass es oft schon zu spät ist, wenn man sich entschieden hat, mithilfe der Zivilgesellschaft in einem Konflikt einzugreifen.

Andererseits ist dieses Defizit der Vielzahl der zivilgesellschaftlichen Akteure geschuldet, die es zu involvieren gilt – nicht nur lokale Nichtregierungsorganisationen, sondern auch international

tätige zivilgesellschaftliche Akteure, die vor Ort zur Konfliktbearbeitung beitragen wollen. Zivilgesellschaftliche Organisationen verfügen meist nur über unzureichende Kapazitäten, um mit den relevanten Weichenstellern etwa in den Außenministerien zu verhandeln. Sie sind mit Finanzierungsproblemen konfrontiert und erhalten von Gebern nicht schnell genug Ressourcen, um zeitnah in einem Konflikt zu vermitteln. Zudem stehen die Mittel meist nur über einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung. Friedensarbeit darf aber keine Projektarbeit sein, sondern kann nur mit Laufzeiten von etwa zehn Jahren langfristig erfolgreich sein.

Es gibt durchaus positive Beispiele für die Kooperation zwischen internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft: Bei der Vermittlung im Konflikt in der indonesischen Provinz Aceh kooperierte etwa die Europäische Union eng mit Nichtregierungsorganisationen und finanzierte deren Arbeit. Zudem hatte die Europäische Union eine zivile Beobachtermission in das asiatische Land entsandt, um den Friedensprozess weiter zu beobachten und zu schützen. Dies ist der einzige Friedensprozess, der so auf mehreren Ebenen verlief.

Oft wird das Engagement der Zivilgesellschaft als lästiger Lobbyismus empfunden. Dieser mag zwar lästig erscheinen, er ist aber unverzichtbar, um in Mediationsprozessen den not-

wendigen zivilgesellschaftlichen Druck aufzubauen.

Auch weil zivilgesellschaftliche Organisationen den großen Vorteil besitzen, sich nicht nur international zu vernetzen, sondern auch einen engen Kontakt zur Zivilgesellschaft vor Ort zu pflegen, erwägen internationale Organisationen derzeit, zeitkritische Vermittlungsaufgaben an zivilgesellschaftliche Akteure auszulagern. Das Standby-Team der Vereinten Nationen ist ein sehr gutes Beispiel hierfür: Es wird vom Norwegian Refugee Council gemanagt. Analog gibt es bei der Europäischen Union Pläne, ein Europäisches Friedensinstitut zu gründen. Dieser Trend, verstärkt Infrastrukturen für Frieden aufzubauen, richtet sich auch in die betroffenen Länder selbst. Zum Beispiel unterstützen die Vereinten Nationen in Kenia die lokale Zivilgesellschaft, die etwa Konfliktdaten liefert und Frühwarnsysteme betreibt.

### Fazit und Empfehlungen

Die Präventive Diplomatie ist ein wichtiger Teil der Krisenprävention, der aber noch innovativer gestaltet werden muss, um die gewünschten Wirkungen zu entfalten. Zudem muss sich ein politischer Wille entwickeln, der die Prävention als Priorität vor die Sicherheitspolitik stellt und das Konzept der Menschlichen Sicherheit als zentrales Fundament anerkennt. Eine solche Orientierung ist derzeit trotz politischer Erklärungen der



internationalen Diplomatie noch nicht erkennbar.

Die Krisenprävention benötigt mehr Offenheit und Durchlässigkeit, zum Beispiel durch eine verstärkte Kooperation mit der Zivilgesellschaft vor Ort oder mit spezialisierten Nicht-regierungsorganisationen, die vor Ort arbeiten. Diese Zusammenarbeit funktioniert in der Praxis derzeit selten

optimal. Fachkräfte, die auf Track I, II und III arbeiten, gemeinsam fortzubilden, würde die Kommunikation und Kooperation zwischen den drei Tracks verbessern und damit der Kohärenz der Präventiven Diplomatie dienen.

Oft liegen die Defizite der Präventiven Diplomatie auch in den überholten Strukturen der Außenministerien begründet. Die jeweiligen Regierungen

sollten diese Strukturen den heutigen Gegebenheiten anpassen, um bei ihren diplomatischen Bemühungen um Frieden noch bessere Resultate zu erzielen. Sie müssen sich genauso wie internationale Organisationen fragen, wie sie ihre finanziellen Mittel am intelligentesten einsetzen und dabei die hohen Transaktionskosten für die Projektarbeit vor Ort berücksichtigen.

→ **Dr. Antje Herrberg** ist als Mitbegründerin und Geschäftsführerin des *European Forum for International Mediation and Dialogue* (mediatEUR) für die Europäische Union aktiv; 2012 allein in 14 Auslandsmissionen. Außerdem führt sie Trainings und Coachings für EU-Diplomaten durch. Zuvor war sie *Senior Mediation Advisor* bei der *Crisis Management Initiative* (CMI), für die sie im Friedensprozess in der indonesischen Provinz Aceh als *Chief Facilitation Advisor* unter der Leitung des Friedensnobelpreisträgers Martti Ahtisaari tätig war. Als Direktorin von CMI hat sie im Rahmen ihrer Unterstützung diverser regionaler Institutionen zahlreiche Friedensprozesse zum Beispiel am Schwarzen Meer, in Südostasien und Afrika mit angestoßen und bearbeitet.



Herrberg hat einen *Master in Mediation* von der Europäischen Universität Viadrina und in *European Economic and Public Affairs* vom University College Dublin sowie einen Dokortitel in Internationalen Beziehungen und Internationaler Kommunikation von der Universität Aalborg in Dänemark.

# Sanktionen und politische Konditionalität als Instrument Präventiver Diplomatie

→ Dr. Sina Schüssler

Die Agenda für den Frieden benennt internationale Sanktionen nicht als präventive Maßnahmen, sondern als Instrument der Friedensschaffung, wenn ein Konflikt bereits eskaliert ist. Sanktionen sollen in der internationalen Politik als Negativmaßnahmen das Verhalten insbesondere der Regierung im Zielland verändern. Sie gehen damit über diplomatische Vermittlungsversuche hinaus – allerdings kann ihre Androhung oder ihre in Aussicht gestellte Aufhebung sehr wohl eine wichtige Rolle bei Vermittlungen spielen.

Die Vereinten Nationen und die Europäische Union verhängen Sanktionen, wenn ein Land den internationalen Frieden bedroht oder gar bricht. Für die Europäische Union sollen die Sanktionen auch dazu dienen, Demokratie und Menschenrechte zu stärken. Bis 1990 verhängten die Vereinten Nationen nur gegen Südafrika und das frühere Rhodesien (heute Zimbabwe) Sanktionen, allein in den 1990er Jahren hingegen 12 Mal. Seit Ende des Ost-West-Konflikts hat sich die Art der Konflikte verändert und internationale Organisationen, besonders die Vereinten Nationen, sind seither auch handlungsfähiger geworden. Zudem übernehmen auch regionale Organisationen immer öfter eine größere Verantwortung in Krisensituationen.

Internationale Sanktionen umfassen ein umfangreiches Bündel an Maßnahmen, die abhängig von der Situation im Zielland eingesetzt werden, zum

Beispiel Waffenembargos, die Spernung von Auslandskonten bestimmter Personen, Visarestriktionen, Investitionsverbote, aber auch Beschränkungen der Handelsbeziehungen. So verhindern Wirtschaftssanktionen beispielsweise die Einfuhr oder Ausfuhr bestimmter Güter wie Textilien oder Erdöl. Sanktionen gelten dabei nur zwischen dem Zielland und dem Sender. Verhängt beispielsweise die Europäische Union Importsanktionen für Waffen und Luxusgüter gegen Syrien, gelten diese nur für die europäischen Mitgliedstaaten. Ein umfassendes Waffenembargo, das für alle Länder gilt, kann nur der UN-Sicherheitsrat beschließen.

Internationale Organisationen wie die UN oder EU müssen Entscheidungen über Sanktionen einstimmig treffen. In der Vergangenheit verhinderte im UN-Sicherheitsrat häufig das Veto Chinas und Russlands Sanktionen. Aber auch europäische Sanktionsbeschlüsse wurden häufig durch die Interessen der Mitgliedstaaten aufgeweicht, so verhinderte beispielsweise Frankreich bei den Sanktionen gegen Myanmar Investitionsverbote für die Öl- und Gasindustrie.

Internationale Sanktionen können für Verhandlungen nach dem Zuckerbrot- und- Peitsche-Prinzip genutzt werden, indem die Vermittler eine Aufhebung oder Lockerung von Sanktionen bei Verhandlungserfolgen in Aussicht stellen oder mit weiteren Sanktionen

drohen, wenn keine Verhandlungsbereitschaft besteht oder Erfolge ausbleiben.

Sanktionen werden aufgrund der oft langwierigen Entscheidungsverfahren in internationalen Organisationen und der befürchteten humanitären Auswirkungen meist erst verhängt, wenn ein Konflikt bereits gewaltsam eskaliert ist. Dadurch erscheinen sie häufig als Vorstufe und Legitimation einer militärischen Intervention wie im Irak, in Ex-Jugoslawien oder Libyen, nach dem Motto: „Wenn selbst Sanktionen keine Wirkung zeigen, können wir ja nur noch militärisch intervenieren“. Wenn Sanktionen allerdings eine Alternative zu Militäreinsätzen darstellen sollen, müssen sie früher ansetzen, denn sie brauchen Zeit, um zu wirken.

Da Sanktionen des Öfteren als wirkungslos gelten und sich negativ auf die humanitäre Situation der Bevölkerung auswirken können, setzen sich oft nur wenige staatliche Akteure dafür ein, Sanktionen frühzeitig zu verhängen. Auch nicht-staatlichen Akteuren fällt es häufig schwer, sich klar für Sanktionen einzusetzen. Sie können aber bei Sanktionen, die der Konfliktregelung dienen sollen, eine wichtige Rolle spielen, zum Beispiel indem sie Menschenrechtsverletzungen oder schwelende Konflikte auf die internationale Agenda bringen. So gelang es beispielsweise der Anti-Apartheidbewegung der 1970er Jahre, die Rassendiskriminierung in Südafrika



überhaupt erst als Menschenrechtsverletzung festzuschreiben und die internationale Gemeinschaft zum Handeln zu drängen.

### Politische Konditionalität

Politische Konditionalität koppelt das finanzielle Volumen oder den Einsatz verschiedener developmentspolitischer Instrumente an die politischen Rahmenbedingungen im Zielland. Während internationale Sanktionen auch gegen nicht-staatliche Akteure wie etwa Al-Kaida verhängt werden können, beziehen sich politische Konditionen nur auf die Regierung des Partnerlandes. Sie können prinzipiell früher ansetzen als internationale Sanktionen.

Viele Geber gelangten Mitte der 1990er Jahre zu der Einsicht, dass die internen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen in den Partnerländern entscheidend für den Erfolg oder Misserfolg von Entwicklungsstrategien sind. Wenn sie die Entwicklungszusammenarbeit aussetzen, kürzen oder deren Aufnahme verweigern, machen sie deutlich, dass sie im Zielland Verbesserungsbedarf in Bezug auf die politischen Rahmenbedingungen sehen. Somit ist politische Konditionalität gleichzeitig ein indirektes Instrument der externen Demokratie- und Menschenrechtsförderung, da mit der Verknüpfung von politischen Rahmenbedingungen und der Zusammenarbeit Anreize für die Umsetzung

oder Einhaltung von rechtsstaatlichen und menschenrechtlichen Prinzipien geschaffen werden sollen. Bevor die Konditionen wirksam werden, gibt es immer Regierungsverhandlungen, so dass Geber dieses Instrument gut in ihre Präventive Diplomatie integrieren können.

Viele Akteure sehen Sanktionen und politische Konditionalität als eine Art Selbstläufer an und unterstellen den sanktionierten Akteuren eine klare Kosten-Nutzen-Kalkulation: Die Sanktionen erhöhen die Kosten für die betroffenen Akteure, indem sie sie etwa von Finanzquellen im Ausland abschneiden, ihre Einnahmen durch eine Handelsbeschränkung reduzieren oder ihre internationale Mobilität erheblich einschränken. Irgendwann sind die sanktionierten Akteure dann nicht mehr bereit, diesen Preis zu zahlen, und ändern ihre Politik.

Sanktionen und politische Konditionalität sind durchaus umstritten. Obwohl Sanktionen zielgerichtet gegen die Elite eines Landes angewendet werden können und sie die Regierung zu Verhandlungen zwingen sollen, ist es kaum zu vermeiden, dass auch für die Zivilbevölkerung negative Konsequenzen entstehen. Besonders im Irak litt die Zivilbevölkerung stark unter den Sanktionen. Gegen die politische Konditionalität wird häufig eingewendet, dass sie ein mächtiges Instrumente zur Durchsetzung umfassender politischer und wirtschaftlicher Reformen sei, das

in erster Linie auf westlichen Werten basiere und die sozio-kulturellen Eigenheiten und den historischen Kontext vor Ort nur ungenügend berücksichtige.

### Empfehlungen

Bevor die Politik über Sanktionen entscheidet, sollte sie unbedingt folgende Fragen beantworten: Welche ganz konkreten Ziele haben die Sanktionen? Eine zu allgemeine Formulierung wie „Achtung der Menschenrechte“ ist nicht zielführend, weil dabei das sanktionierte Land keine konkreten Vorgaben hat, an denen es sich orientieren kann. Welche Wirkungen sollen sie haben? Welche Schritte sind für ihre Aufhebung notwendig?

Auch bei der Anwendung der politischen Konditionalität sollten die Ziele unbedingt klar sein. Wird diese eingesetzt, um knappe Ressourcen auf ausgewählte Partnerländer zu konzentrieren oder um die Effektivität der Entwicklungszusammenarbeit zu steigern? Soll der Öffentlichkeit die Selbstbindung an Normen demonstriert werden oder soll die Konditionalität politische Veränderungsprozesse initiieren und zur Prävention von Gewalt beizutragen? Wenn Konditionen ebenso wie Sanktionen in Verhandlungen integriert werden sollen, müssen auf positive Entwicklungen auch positive Maßnahmen folgen. Dann können sie Teil einer Gesamtstrategie zur Prävention von Gewalt sein.



Die politische Praxis sollte Erkenntnisse wissenschaftlicher Studien stärker berücksichtigen. Zu diesen zählen etwa: „Sanktionen sind besonders effektiv gegenüber Akteuren mit einer hohen Import- oder Exportabhängigkeit, weil sie hier realen Druck erzeugen können.“ Eine zweite Maxime lautet: „Wenn es getan werden muss, dann tue es schnell.“ So soll das Zielland keine Möglichkeit haben, Umgehungsstrategien zu entwickeln. Ein Waffenembargo hat beispielweise kaum einen unmittelbaren Effekt, denn in der Regel haben sich Konfliktparteien auf den Einsatz von Gewalt vorbereitet und Waffen im Voraus angesammelt.

In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass Sanktionen besonders

dann erfolgreich sind, wenn sie auf eine moderate Politikänderung und keinen Regimewandel abzielen.

Für Gewaltkonflikte sollten Sanktionen und politische Konditionalität verstärkt als Verhandlungs- und weniger als Bestrafungsinstrument angewendet werden. Dies bedeutet, dass sie in eine internationale Strategie zur Regelung von Konflikten eingebettet werden müssen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen üben bei Sanktionsforderungen häufig Zurückhaltung, sofern diese nicht aus dem Zielland kommen. Die Zivilgesellschaft sollte daher ermutigt werden, zielgerichtete Sanktionen stärker als Verhandlungsinstrument einer Präven-

tiven Diplomatie und als Instrument zur Kommunikation mit Akteuren des Ziellandes wahrzunehmen. Sie sollte prüfen, ob und wann es sinnvoll erscheint, sich zu Sanktionen in Hinblick auf die Friedensförderung zu positionieren. Auch bei der Anwendung politischer Konditionalität können nichtstaatliche Akteure eine wichtige Rolle spielen, weil sich eine Aussetzung oder Kürzung von entwicklungspolitischen Maßnahmen in der Regel nur auf die bi- oder multilaterale Zusammenarbeit bezieht. Nichtregierungsorganisationen können dann weiter ihre Partnerorganisationen unterstützen, damit Kontakt zur Zivilgesellschaft im Zielland halten und friedensfördernde Aktivitäten unterstützen.



→ **Dr. Sina Schüssler** ist seit 2006 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Konfliktforschung der Philipps-Universität Marburg. Vor Kurzem erschien ihre Dissertation „NGOs als Akteure der internationalen Sanktionspolitik zur Menschenrechtsförderung: Clubmitglieder oder Außenseiter?“ Sie hat zudem ein Magisterstudium der Soziologie, Friedens- und Konfliktforschung sowie der Völkerkunde an der Universität Marburg absolviert. Schüssler ist Mitglied des SprecherInnenrates der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung.

## Diskussion und Fazit

### Ganzheitliche Ansätze sind gefragt

Die Agenda für den Frieden beinhaltet ein sehr sequentielles Verständnis von Konflikten und von deren Bearbeitung: Vor der Eskalation eines Konflikts müsse die Prävention den Konflikt entschärfen, während des gewaltsam ausgetragenen Konflikts sei es die Aufgabe von Mediation und *Peacemaking*, eine Lösung herbeizuführen, und nach Unterzeichnung eines Friedensvertrags würden *Peacekeeping* und *Peacebuilding* aktiv werden.

Die Prävention und Bearbeitung von gewaltsamen Konflikten finden heute noch analog zu diesem Verständnis in vielen, voneinander getrennten Sphären statt, entweder nach Themen oder Akteuren separiert. Die Vereinten Nationen spiegeln dieses Verständnis in ihrer Struktur wider; es gibt für jede Sequenz spezielle Abteilungen, die häufig ihren Blick nicht ausreichend über ihren engeren Verantwortungsbereich hinaus richten und miteinander kooperieren.

Diese Silo-Bildung gilt es zu überwinden, mehr Koordination und Interaktion wären im Sinne eines *One-Government*-Ansatzes wünschenswert. Doch ist jedes Unterthema allein betrachtet schon hochkomplex wie etwa die Sicherheitssektorreform oder *Peacebuilding* oder Rechtsstaatlichkeit. Hier integrierte Ansätze zu schaffen, ist eine große Herausforderung.

### Mehr Koordination und weniger *Forum Shopping*

Nicht nur die Regierungen von Nachbarländern oder anderen einflussreichen Staaten, auch regionale, sub-regionale und internationale Organisationen beteiligen sich an diplomatischen Vermittlungsanstrengungen. Dass die Gruppe der Mediatoren häufig recht groß ist, kann den deeskalierenden Einfluss auf den Konflikt steigern.

Allerdings ist die Koordination der Mediateure operativ eine große Herausforderung. Sie kann nur gelingen, wenn die beteiligten Mediatoren ein Mindestmaß an konvergierenden Interessen und Strategien aufweisen. Die Konflikte, in denen vermittelt werden soll, sind meist sehr vielschichtig. Ansätze wie Sicherheitssektorreform, Verfassungsreform, Demokratisierung und Versöhnung weisen nicht immer zwangsläufig in dieselbe Richtung der Konfliktbearbeitung. Dies erschwert es ungemein, den Mediationsbestrebungen eine einheitliche Richtung zu geben.

Theodor Roosevelt beschrieb gute Mediation einmal mit dem Spruch: „*Speak softly but carry a big stick*“ („Sprich sanft und trage dafür einen dicken Knüppel mit dir.“). Die Vereinten Nationen können sich keines „Knüppels“ bedienen, stattdessen müssen sie auf die Mobiltelefone ihrer Vermittler setzen. Lediglich deren gute

Kontakte und direkte Zugänge zu Entscheidern auf Seiten der Konfliktparteien und einflussreicher Dritter versetzen sie in die Lage, andere Akteure zu mobilisieren. Gut gelungen sei dies etwa in Südsudan, wo Drittstaaten und Regionalorganisationen zum Teil sehr unterschiedliche Ansätze verfolgten, so Sebastian von Einsiedel. Dem UN-Gesandten sei es gelungen, dass sich die Positionen internationaler Akteure einander annäherten, was den Druck auf die Konfliktparteien erhöhte, das Referendum friedlich vorzustattengehen zu lassen.

Trotz aller Koordinierung ist die Präventive Diplomatie auf das Engagement einzelner Staaten oder internationaler Organisationen angewiesen, die Vermittlung voranzutreiben und den *Lead* zu übernehmen. Unabhängig davon, wer die Führungsrolle übernimmt, ob die UN, eine Regionalorganisation oder ein einzelner Mitgliedstaat, ist es laut Sebastian von Einsiedel absolut essentiell, dass man sich auf Track I auf einen Lead Akteur einigt.

Je mehr Mediatoren in einem Konflikt vermitteln, desto höher ist die Gefahr des *Forum Shopping*, bei dem die verschiedenen Konfliktparteien bevorzugt mit jenen Gesandten sprechen, die ihre Position am ehesten teilen, so geschehen zum Beispiel in Libyen, in der Elfenbeinküste und in Madagaskar. Eine solche Taktik lässt sich nur verhindern, wenn alle Konfliktparteien und Mediatoren bereit sind, miteinander



und nicht gegeneinander zu arbeiten. Einige Stimmen fordern, die verschiedenen Vermittlungsbemühungen eher weniger zu koordinieren, weil Koordination auch immer ein gewisses Maß an Unterordnung oder Zuordnung mit sich bringe und damit durchaus erfolgversprechende alternative Zugänge zur Konfliktlösung versperrt werden können. Im Südsudan hätten sich zum Beispiel maßgebliche Akteure sehr erfolgreich auf das Konzept der *Strategic Linkages* geeinigt. Dabei wurden die verschiedenen Zugänge nicht koordiniert, sondern jeder schaute, mit welchen anderen Akteuren er sich strategisch verknüpfen kann, um den bestmöglichen Effekt zu erzielen, berichtete Wolfgang Heinrich von Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst. Allerdings, so gab Sebastian von Einsiedel zu bedenken, ließen sich diese *Strategic Linkages* am besten in Konfliktphasen außerhalb einer unmittelbaren Eskalationsphase erproben. Dann könne man sehen, ob sie zur Prävention beitragen können oder doch eher kontraproduktiv sind, weil sie gegeneinander wirken.

### Vermittler: Eigeninteressen oder komplette Unabhängigkeit?

Immer wieder wird die Präventive Diplomatie dafür kritisiert, dass die vermittelnden Staaten sie für ihre eigenen Interessen zweckentfremden. Wenn externe Akteure in Konflikten vermitteln, so geschieht dies wahrscheinlich nie ganz ohne eigene Inter-

essen. Allerdings lassen diese Vorwürfe außer Acht, dass oft die Konfliktparteien selbst eine Mediation anfragen. Um diese Argumente zu entkräften, ist es unumgänglich, dass sich die Vermittler an professionelle Standards halten, die verhindern, dass die eigenen Interessen bei der Vermittlung zu sehr in den Vordergrund rücken.

Vielfach können die Parteien vor Ort ihre Konflikte am besten selbst lösen und den Mediatoren kommt lediglich die Aufgabe zu, sie dabei zu unterstützen, so Antje Herrberg. Entsprechend vermitteln die Vereinten Nationen zum Beispiel nur in Konflikten, bei denen die Konfliktparteien sie ausdrücklich hierzu aufgefordert haben – immer gemäß des Prinzips der Freiwilligkeit.

Auch bei Sanktionen kann das Verhältnis zwischen Einmischung und Verantwortung zu Problemen führen, bemerkte Sina Schüssler. So verlangt manchmal die Zivilgesellschaft eines Landes selbst, dass die internationale Staatengemeinschaft Sanktionen gegen ihr Land verhängt, so zum Beispiel in Südafrika während des Apartheid-Regimes und in Myanmar in den vergangenen Jahren.

### Genderaspekte

In der Präventiven Diplomatie sind deutlich mehr Männer als Frauen tätig. Die zwischen 2008 und 2011 abgeschlossenen 65 Friedensabkommen vernachlässigten daher

nicht überraschend Gender-Aspekte. Frauen seien in den Aushandlungsprozessen extrem unterrepräsentiert, berichtete Antje Herrberg. Damit sei mehr als die Hälfte der Gesellschaft nicht vertreten und nicht aktiv an den entscheidenden Weichenstellungen von Friedensprozessen beteiligt.

Dies haben auch die UN anerkannt, die bisher keinen weiblichen *Lead Mediator* ernannt hatten. Allerdings leiteten Frauen schon mehrfach *Peacekeeping Missions* und politischen Feldmissionen und betrieben in dieser Rolle aktiv Konfliktmediation. Jüngst verpflichtete sich der UN-Generalsekretär, in Zukunft auch weibliche *Lead-Mediatoren* zu benennen.

Thematisch seien Genderaspekte allerdings häufig Thema bei den Vermittlungen, erläuterte Sebastian von Einsiedel. Zum Beispiel legte das Machttransfer-Abkommen im Jemen fest, dass Frauen in staatlichen Institutionen besser repräsentiert sein müssen. Auch drängten die Vereinten Nationen bei ihrer Wahlunterstützung darauf, dass Frauen in den staatlichen Institutionen besser repräsentiert sind, zum Beispiel durch eine Frauenquote.

### Fazit

Auch wenn es an vielen Stellen noch einiges zu verbessern gibt: In den vergangenen Jahren hat sich gezeigt, dass gut geplante und professionell durchgeführte diplomatische



Vermittlungen Krisen entschärfen und Frieden fördern können.

Viele Akteure wie etwa die Vereinten Nationen haben neue Instrumente zur Präventiven Diplomatie entwickelt und ihre Kapazitäten erweitert. Ihr Ziel ist es dabei nicht nur zu verhindern, dass Konflikte gewaltsam eskalieren. Vielmehr geht es ihnen trotz oft enger und begrenzter Handlungsspielräume um eine längerfristige Begleitung. Damit folgen sie der Einsicht, dass Präventive Diplomatie sich nicht nur auf die Verhinderung akuter Gefahren reduzieren lassen darf, sondern als langfristiges Engagement für die grundsätzliche Deeskalation von Gewalt verstanden werden muss.

Je professioneller Vermittler ihre Aufgabe wahrnehmen, desto weiter differenziert sich das Handlungsfeld Präventive Diplomatie aus. Die wachsende Komplexität hat zur

Folge, dass Akteure primär in ihrem „Silo“ arbeiten, ohne sich ausreichend mit anderen Themenfeldern zu vernetzen. Die vermittelnden Organisationen selbst müssen dieser Silo-Bildung entgegenwirken und ihre Instrumente flexibel und innovativ weiterentwickeln. Ein wesentlicher Aspekt ist hier, die Koordinierung der verschiedenen in einem Konflikt vermittelnden Akteure zu verbessern.

Zivilgesellschaftliche Organisationen sind heute aus der Krisenprävention und Mediation nicht mehr wegzudenken. In vielen Fällen haben sie entscheidend zum Erfolg von Vermittlungsbemühungen beigetragen. Sie sollten darum noch stärker in internationale Vermittlungen einbezogen werden, nicht zuletzt auch, weil sie meist über einen einzigartigen Zugang zur Bevölkerung im Konfliktland verfügen und dort häufig großes Vertrauen genießen.

Sanktionen und ihre Androhung sowie die politische Konditionalität der Entwicklungszusammenarbeit stellen für die Präventive Diplomatie sehr attraktive Handlungsoptionen dar, die aber konzeptionell noch besser in die Prozesse der Präventiven Diplomatie eingebunden werden müssen. Auch sollte die symbolische Wirkung von Sanktionen in Richtung Normen wie etwa Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung nicht außer Acht gelassen werden. All diese Entwicklungen führen zu der Einsicht, dass die „Agenda für den Frieden“ aus dem Jahr 1992 ein wegweisendes Dokument war, das inzwischen aber von der Realität des 21. Jahrhunderts überholt wurde. Anstatt es allerdings in den historischen Archiven verschwinden zu lassen, gilt es, diese Agenda weiter zu entwickeln und eine Neuauflage – eine Agenda für den Frieden im 21. Jahrhundert – zu entwerfen.



### Die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)

ist ein Zusammenschluss von staatlichen Organisationen, kirchlichen Hilfswerken, zivilgesellschaftlichen Netzwerken und politischen Stiftungen.

Ziel von FriEnt ist es, Kompetenzen zu bündeln, Vernetzung und Kooperation zu fördern sowie zu einer konfliktensiblen Entwicklungszusammenarbeit beizutragen. Gemeinsam wollen die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft für die vielfältigen Ansätze und Potentiale entwicklungspolitischer Friedensarbeit in Politik und Öffentlichkeit werben.

Die FriEnt-Mitglieder eint ihr Engagement für Frieden und Entwicklung. Sie unterscheiden sich jedoch in ihrer Größe, in ihrem Auftrag, in ihrem Partnerfeld im Ausland und in ihren Projekt- oder Arbeitsansätzen. Diese vielfältigen Perspektiven und Erfahrungen wollen sie für eine gemeinsame und produktive Auseinandersetzung mit den Themen Frieden und Entwicklung nutzen.

→ [www.frient.de](http://www.frient.de)

### Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst

ist das weltweit tätige Hilfswerk der evangelischen Landes- und Freikirchen in Deutschland. Seit mehr als 50 Jahren setzt sich Brot für die Welt erfolgreich für die Armen ein. Gemeinsam mit der Diakonie setzen wir uns ein für ungeteilte globale Gerechtigkeit. Brot für die Welt versteht sich als Teil der weltweiten Christenheit. Wir suchen die Zusammenarbeit mit Kirchen und kirchlichen Hilfswerken in aller Welt und nehmen unsere Verantwortung in ökumenischen Netzwerken wahr.

→ [www.brot-fuer-die-welt.de](http://www.brot-fuer-die-welt.de)

### Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

, eine gemeinnützige, private und kulturelle Institution, ist seit ihrer Gründung 1925 den Ideen und Grundwerten der sozialen Demokratie verpflichtet. Sie verfolgt folgende Ziele:

- ▶ die politische und gesellschaftliche Bildung von Menschen aus allen Lebensbereichen im Geiste von Demokratie und Pluralismus fördern,
- ▶ begabten jungen Menschen unabhängig von den materiellen Möglichkeiten der Eltern durch Stipendien den Zugang zum Hochschulstudium ermöglichen,
- ▶ zur internationalen Verständigung und Zusammenarbeit beitragen.

Die FES will mit ihren Aktivitäten:

- ▶ die politische Erneuerung der sozialen Demokratie fördern,
- ▶ politische Teilhabe und gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken,
- ▶ die Wirtschafts- und Sozialordnung gerecht gestalten,
- ▶ den Dialog zwischen Gewerkschaften und Politik vertiefen und
- ▶ die Globalisierung sozial gestalten.

→ [www.fes.de](http://www.fes.de)



## Impressum

### Herausgeber:

Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt)  
c/o BMZ  
Dahlmannstraße 4  
53113 Bonn

Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst  
Caroline-Michaelis-Straße 1  
10115 Berlin

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Godesberger Allee 149  
53175 Bonn

### Verantwortlich:

Marc Baxmann, Marius Müller-Hennig (FriEnt)  
Dr. Wolfgang Heinrich (Brot für die Welt – EED)  
Martin Weinert (FES)

**Text und Redaktion:** Dr. Susanne Reiff, to the point communication, Königswinter

**Layout:** kreutzberger . büro für visuelle kommunikation, Köln

**Bildnachweis:** Veranstaltungsfotos: Sandra Then; Titel: Ground Report/flickr.com; UN Photo/Isaac Billy; Photoshare/Laura Lartigue; Presseamt Bundesstadt Bonn; IRIN/Anomaa Rajakaruna; UN Photo/Eskinder Debebe; S. 4: UN Photo/Eskinder Debebe; S. 5: UN Photo/Hien Macline; UN Photo/Albert Gonzalez Farran; UN Photo/Isaac Billy; S. 7: UN Photo/Olivier Chassot; S. 8: USAID/flickr.com; Photoshare/Alanna Jorde; USAID/flickr.com; S. 10: James Whatley/flickr.com; S. 11: UN Photo/Stuart Price; IRIN/Anomaa Rajakaruna; Ground Report/flickr.com; S. 13: UN Photo/Evan Schneider; S. 14: Photoshare/Amrita Gill-Bailey; Photoshare/Laura Lartigue; European Parliament/flickr.com; Titel Rückseite: UN Photo/Evan Schneider; Photoshare/Amrita Gill-Bailey; UN Photo/Oliver Chassot; UN Photo/Mark Garten; UN Photo/Hien Macline; Photoshare/Alanna Jorde.

ISBN: 978-3-86498-488-4

© November 2012

