

Vergebliche Suche nach Frieden auf Erden

Regionale Konfliktbeilegung steht heute weit oben auf der Agenda der Großmächte. Die Ansätze, denen sie folgen, sind vielfältig. Doch genauso oft stoßen sie dabei an ihre Grenzen - weil ihre Strategien nicht angemessen sind, weil sie die Interessen der regionalen Akteure nicht verstehen oder weil sie schlicht Fehler machen.

Volker Perthes, Berlin

Präsident Barack Obama hat gleich mehrere Sonderbeauftragte ernannt, um offene Regionalkonflikte einer Lösung näher zu bringen. Die Einsetzung eines solchen Beauftragten demonstriert die persönliche Involvierung des Präsidenten und die hohe Priorität, die die Bewältigung eines Konflikts in Washington genießt. Die US-Beauftragten stehen allerdings selbst für recht unterschiedliche Stile im Umgang mit den Konflikten.

So ist Richard Holbrooke, Amerikas Emissär für Afghanistan und Pakistan, schon immer ein Mann fürs Grobe gewesen; sein Name ist mit dem Friedensabkommen von Dayton verbunden, das die bosnischen Konfliktparteien nicht unbedingt freiwillig, sondern unter erheblichem Druck unterzeichneten. Ex-Senator George Mitchell, Obamas Sonderbeauftragter für den Nahen Osten, ist eher die Personifizierung des Prinzips strategischer Geduld. Er hat im Friedensprozess für Nordirland gelernt, dass solche Prozesse gut auch zehn Jahre dauern können. Scott Gration, Sonderbeauftragter der Obama-Regierung für den Sudan, ist ein pragmatischer Macher, der mit allen Konfliktparteien zu kooperieren bereit ist, letztlich aber von ihnen erwartet, dass sie rasch zu Lösungen kommen, die Amerika unterstützen kann.

Europäer und asiatische Staaten akzeptieren diese Form der präsidentialen Diplomatie der USA, suchen aber Lösungen eher im Komitee: In der Sechser-Gruppe, die mit Iran im Nuklearstreit verhandelt, in der OSZE-Minsk-Gruppe für Nagorny-Karabach, im Nahost-Quartett, beim Regional Cooperation Council für Südosteuropa oder in den Sechser-Gesprächen mit Nordkorea.

Kein Fortschritt trotz großen Engagements Dabei wird großer Wert auf amerikanische Beteiligung gelegt. Der ehemalige US-Präsident George W. Bush ist zu Recht dafür kritisiert worden, dass er wenig Interesse am Klein-Klein von Konfliktlösungen hatte. So ließ sich leicht urteilen, dass es im Nahen Osten mehr Rückschritt als Fortschritte gab, weil die USA hier fast bis zum Ende seiner Amtszeit nicht ernsthaft engagiert waren.

Schwieriger wird es, wenn die USA und andere Großmächte Engagement zeigen und dennoch kein Fortschritt zu verzeichnen ist. Zweifellos haben die Europäische Union und die USA mehrfach zur Beilegung von Konflikten beigetragen. Das Dayton-Abkommen bleibt ein Beispiel, auch wenn Bosnien-Herzegowina noch nicht zur inneren Einheit gefunden hat. Die EU kann sich anrechnen,

durch rasches Eingreifen einen Bürgerkrieg in Mazedonien verhindert und zu einer friedlichen Autonomieregelung für das indonesische Aceh beigetragen zu haben.

Zahlreiche regionale Konflikte - zwischenstaatliche genauso wie Bürgerkriegssituationen oder grenzüberschreitende innere Konflikte in ungefestigten Staaten - scheinen sich allerdings internationalen Vermittlungs- und Lösungsbemühungen zu entziehen. Dieses gilt auch dort, wo die USA, die EU-Staaten, in manchen Fällen auch Russland, China oder wichtige regionale Mächte wie Saudi-Arabien bereit sind, sich mit ihrem politischen Einfluss, auch mit der Demonstration militärischer Macht, mit diplomatischen und wirtschaftlichen Mitteln einzubringen.

So sprechen wir seit 1973 vom "Friedensprozess im Nahen Osten" - der regionalen Konfliktlage, der die internationale Gemeinschaft in den letzten Jahrzehnten wohl die größte Aufmerksamkeit gewidmet hat. Ohne internationales Engagement dürfte es hier wohl keine Lösungen geben. Doch gesichert sind Durchbrüche auch dann nicht. Und dies liegt nicht nur an falschen Ansätzen oder am Fehlen fähiger Diplomaten.

Den Konfliktlösungsbemühungen internationaler Mächte stehen häufig die lokalen Akteure und manchmal auch sie selbst im Weg. Bei den unmittelbaren Konfliktbeteiligten gibt es zunächst diejenigen, die sich gegen eine "Internationalisierung" des Konflikts wehren. So hat Sri Lanka nie ein Interesse an internationaler Vermittlung im Konflikt mit den Tamil Tigers gehabt. Wenn internationale Akteure sich als Vermittler anboten, hörten sie zuweilen die bissige Rückfrage, ob die USA auch Vermittlung im Konflikt mit El Kaida akzeptierten.

Konfliktparteien akzeptieren internationale Vermittlung meist erst, wenn sie ein Problem allein nicht lösen können oder wenn der Druck sehr hoch wird. Im Nahen Osten hat keine Partei ausländische Vermittlung je ganz abgelehnt. Das mag daran liegen, dass keiner eindeutig überlegen ist: So besetzt Israel zwar das Territorium der Palästinenser, steht aber einer überwiegend feindlichen Umgebung gegenüber und hat zudem ein demografisch begründetes Eigeninteresse daran, dass die Palästinenser einen Staat gründen und nicht eines Tages zu Mitbürgern in einem größeren Israel werden.

Externe Vermittler und lokale Akteure verbinden mit laufenden Vermittlungsprozessen oft unterschiedliche Agenden. Häufig versuchen lokale Parteien, internationale Akteure zu involvieren, um sich zu stärken. Zudem kann ein Friedensprozess dazu dienen, Ressourcen zu gewinnen. Manche Länder haben wenig mehr zu "verkaufen" als eben ihre Position in einem Konflikt, der international Aufmerksamkeit findet. Friedensprozesse zu verlangsamen kann auch dazu dienen, den Preis zu erhöhen, den die internationale Gemeinschaft für eine Lösung zu zahlen bereit ist. Man könnte hier von einer "Konflikt-Dividende" sprechen. Nordkorea hat es wiederholt geschafft, sich die Teilnahme an Verhandlungen über sein eigenes Verhalten honorieren zu lassen - mal durch Energielieferungen, mal durch die Freigabe blockierter Bankkonten.

Auch nichtstaatliche Akteure sind manchmal an der Aufrechterhaltung von Spannungen interessiert. Dabei muss es nicht nur um kriminelle Profite gehen, die sich in Bürgerkriegen erzielen lassen. Vielmehr treibt die Beilegung eines Konflikts viele Milizionäre in die Arbeitslosigkeit. Das Problem

zeigt sich heute im Kosovo und Irak so wie früher in Libanon oder Angola und künftig vielleicht in Afghanistan oder im Sudan.

Internationale Akteure müssen auch lernen, dass sie Konflikte aus anderen Motiven beenden möchten als die Konfliktbeteiligten. EU-Staaten etwa wollen Migrationsströme aus Konfliktgebieten stoppen. Das deckt sich nicht unbedingt mit dem Interesse der Gesellschaften in vielen der Konfliktgebiete.

Vieles spricht dafür, dass die Bereitschaft von Konfliktparteien, sich auf internationale Vermittlung einzulassen, schlicht mit Ermüdungserscheinungen zu tun hat. Die internationale Gemeinschaft kann Kompromisslösungen durch wirtschaftliche und politische Anreize befördern oder den Leidensdruck der Konfliktbeteiligten durch Sanktionen erhöhen. Meist gilt allerdings, dass die internationalen Akteure schneller ermüden als diejenigen, die in einem regionalen Konflikt ihre Interessen zu wahren suchen. Große Mächte sind zudem, relativ gesehen, immer zu weniger Investitionen in einen Konflikt bereit als die beteiligten lokalen Akteure, für die der Konflikt ein existenzieller ist.

Die Aufrechterhaltung des Status quo kann für die beteiligten Regierungen leichter zu bewältigen sein als ein Prozess, der Lösungen verspricht, aber verlangt, der Bevölkerung zu erklären, dass sich bestimmte Ansprüche nicht mehr halten lassen. Da zwischenstaatliche Konflikte auch mit der Sicherheit von Regimen verbunden sind, haben die daran beteiligten Staaten oft weniger Interesse an einer Beilegung, als internationale Vermittler erwarten.

Tatsächlich sind auch die großen Mächte weder so kooperationsbereit, wie sie es von anderen verlangen, noch immer einig über die Zielrichtung der Konfliktlösung. Die an regionalen Konflikten beteiligten Parteien werden immer versuchen, internationale Mächte gegeneinander auszuspielen. Das war im Kalten Krieg leichter, gilt aber auch heute noch, etwa in den Nachfolgekriegen, die aus dem Zusammenbruch der Sowjetunion entstanden sind.

Angst vor dem Einfluss auf die Nachbarn Hier versuchen die Konfliktparteien, größere Mächte auf ihre Seite zu bringen: Aserbaidschan bietet sich Washington, Armenien Moskau als Partner im Kaukasus an. Insgesamt wollen die USA und die EU, Russland und China zwar häufig gemeinsam bestimmte Konflikte entschärfen. Oft bleiben sie aber einer geopolitischen Perspektive verhaftet. Sie fürchten, dass andere Staaten regionale Konflikte und deren Lösung nutzen könnten, um Einfluss in ihrer Peripherie zu gewinnen. Das gilt für Russland und den Kaukasus, die USA und Zentralamerika, China und die koreanische Halbinsel.

Natürlich machen internationale Akteure auch einfache Fehler - weil sie die lokalen Konflikte oder die Motive der wichtigsten Beteiligten nicht verstehen, rasche Lösungen suchen oder weil ihr Interesse an der Beilegung eines Konflikts mit anderen Prioritäten kollidiert. So legt man sich gelegentlich unsinnige Gesprächsverbote auf.

Die USA haben dies im Falle Myanmars (Birmas) zwar aufgegeben, aber der amerikanische Sonderbeauftragte für den Sudan spricht nicht mit dem dortigen Staatspräsidenten, der EU-Beauftragte für den nahöstlichen Friedensprozess nicht mit der Hamas, einer zentralen

Konfliktpartei. Manchmal unterminieren diese Staaten auch ihre eigene Politik, indem sie eine Konfliktpartei gegenüber einer anderen stärken: Die Aufnahme Zyperns in die EU vor einer Lösung des Zypernproblems gilt mittlerweile als einer der größten strategischen Fehler der Europäischen Union.

In den meisten Konflikten werden internationale Großmächte die Geduld, den Pragmatismus und den Durchsetzungswillen der US-Vermittler genauso brauchen wie die Bereitschaft der EU-Staaten, in multilateralen Formaten zusammenzuarbeiten. Ein Rezept für den Umgang mit regionalen Konflikten ergibt sich daraus noch nicht, allenfalls Grundregeln. Zunächst sollte man sich keine Gesprächsverbote auferlegen. Ob man etwa in Afghanistan die Taliban, in Palästina die Hamas in Gespräche einbezieht, lässt sich nur pragmatisch beantworten. Alle Konfliktparteien, die eine entsprechende gesellschaftliche Basis haben, müssen Teil der Lösung sein.

Lösungen für regionale Konflikte sollten von vornherein inklusiv sein. Es hilft nicht, schwierige Staaten von regionalen Konfliktlösungsbemühungen auszuschließen - sie werden versuchen, diese Bemühungen zu blockieren.

Grundsätzlich sollten die Großmächte versuchen, Staaten der jeweiligen Region in die Beilegung regionaler Konflikte einzubeziehen. Die regionalen Akteure sind häufig pragmatischer als internationale, weil sie auch weiter mit schwierigen Nachbarn zusammenleben müssen. Nur regionale Akteure können internationalen Bemühungen um Konfliktbeilegung gesellschaftliche Tiefe geben, also sicherheitspolitische Arrangements etwa durch den Aufbau von Wirtschaftsbeziehungen festigen. Ferner gilt es, sich bei Konfliktlösungsbemühungen auf ein langes Engagement einzulassen. Daher müssen internationale Mächte Prioritäten setzen; sie können nicht in jedem regionalen Konflikt mit gleichem Ressourceneinsatz tätig sein. Es ist deshalb auch legitim, regionale Konfliktparteien wissen zu lassen, dass internationales Engagement kein Selbstzweck ist und den Parteien nicht dabei helfen soll, sich in ihrem Konflikt einzurichten.

Manchmal ist es angemessen zu sagen: Wir sind bereit, euch bei der Friedenssuche zu unterstützen und einen Frieden zu stabilisieren. Ruft uns an, wenn ihr dazu bereit seid.

Volker Perthes ist Vorsitzender der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin. Seine wichtigsten Forschungsfelder sind außenpolitische Herausforderungen Deutschlands und der EU und die transatlantischen Beziehungen.