

Zwischen Vermittlung und Normdiffusion
Möglichkeiten und Grenzen internationaler
NGOs im Umgang mit nicht-staatlichen
Gewaltakteuren

Ulrich Schneckener

Kontakt:

Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF)
Am Ledenhof 3-5
D-49074 Osnabrück
Fon: +49.(0)541.600.35.42
Fax: +49.(0)541.600.79.039
www.bundesstiftung-friedensforschung.de
info@bundesstiftung-friedensforschung.de

Prof. Dr. Ulrich Schneckener
Universität Osnabrück
Fachbereich Sozialwissenschaften
Zentrum für Demokratie- und Friedensforschung (ZeDF)
Seminarstr. 33
49074 Osnabrück
ulrich.schneckener@uni-osnabrueck.de

© 2013 Deutsche Stiftung Friedensforschung
Gestaltung, Satz und Herstellung: atelier-raddatz.de und DSF
Druck: Günter Druck GmbH, Georgsmarienhütte
Alle Rechte vorbehalten.
Printed in Germany 2013

Spendenkonto der Deutschen Stiftung Friedensforschung:
Sparkasse Osnabrück, Konto-Nr. 1230, BLZ 265 501 05

ISSN 2193-794X

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
Abstract	5
1. Problemstellung und Leitfragen	6
1.1 Nicht-staatliche Gewaltakteure: Spoiler oder Governance-Akteure?	7
1.2 NGO-Ansätze im Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren	9
2. Darstellung der Fallstudien	16
2.1 Carter Center	16
2.2 Centre for Humanitarian Dialogue	22
2.3 Conciliation Resources	27
2.4 Quaker Peace & Social Witness.....	32
2.5 Internationales Komitee des Roten Kreuzes	38
2.6 Geneva Call.....	43
3. Auswertung der Fallstudien	49
3.1 Unterschiede und Gemeinsamkeiten	49
3.2 Stärken und Potentiale	52
3.3 Schwächen und Grenzen	54
3.4 Förderliche und hinderliche Faktoren	56
4. Schlussfolgerungen und Perspektiven	60
5. Auswahlbibliographie	65

DSF-Forschung erscheint in unregelmäßiger Folge. Für Inhalt und Aussage der Beiträge sind jeweils die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Zusammenfassung

Für die erfolgreiche Bearbeitung aktueller Kriege und Konflikte ist der Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren von zentraler Bedeutung. Nicht-staatliche Gewaltakteure unterschiedlichen Typs dominieren in vielfältiger Weise das Geschehen während und nach einem bewaffneten Konflikt. Sie haben oftmals das Potential, Vermittlungs- und *peacebuilding*-Prozesse zu stören oder gänzlich zum Abbruch zu bringen. Vor diesem Hintergrund gilt es, Erfahrungen zum Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren systematisch auszuwerten. Das Forschungsprojekt leistet dazu einen Beitrag, indem es folgende Fragestellung untersuchte: Unter welchen Bedingungen und mit welchen Methoden kann es internationalen NGOs gelingen, auf nicht-staatliche Gewaltakteure in der Weise einzuwirken, dass diese ihr Verhalten ändern und ggf. auf die Anwendung von Gewalt verzichten? Untersucht wurden sechs NGOs, die sich gegenüber nicht-staatlichen Gewaltakteuren um Vermittlungs- und Normübertragungsprozesse bemühen: Carter Center, Centre for Humanitarian Dialogue, Conciliation Resources, Quaker Peace & Social Witness, Internationales Komitee des Roten Kreuzes sowie Geneva Call.

Dabei nutzen die NGOs in unterschiedlicher Weise folgende Ansätze und Mechanismen, um das Verhalten von Gewaltakteuren zu beeinflussen: Soziale Einflussnahme, Dialog, strategische Argumentation, Verhandeln, „gute Dienste“, Mediation, *capacity-building*, Monitoring und öffentlicher Druck. Zu den typischen Stärken/Potentialen der NGOs gehören vor allem die Nutzung von symbolischem (Reputation als unparteiische und unabhängige Akteure) und sozialem Kapital (Wissen, Expertise), ferner wirken sich ihre flexible Vorgehensweise, die Konzentration auf bestimmte Themen und Methoden der Konfliktbearbeitung, der Zugang zur lokalen Zivilgesellschaft, die Bereitschaft zu einem längerfristigen Engagement und eine Reihe von *soft skills* positiv auf die Kontakte und die Interaktion mit bewaffneten Gruppen aus. Gleichwohl sind den NGOs in mehrfacher Form Grenzen gesetzt, u.a. durch Fragen der Ressourcenmobilisierung, die schwierige Institutionalisierung von informellen Kontakten, die fehlenden Möglichkeiten zur Überwachung von Zusagen und Vereinbarungen, die erforderliche Unterstützung durch Dritte (u.a. staatliche Geber), die ambivalente Frage der Legitimation sowie durch die mangelnde Evaluierung der eigenen Aktivitäten. Die Erfolgsaussichten hängen zudem stark davon ab, erstens wann und in welcher Konfliktphase sich die NGOs engagieren, zweitens welche Charakteristika die nicht-staatlichen Gewaltakteure und insbesondere ihre Führungspersonen aufweisen und ob drittens staatliche Akteure in Konfliktregionen die NGO-Aktivitäten dulden oder als „unerwünschte Einmischung“ betrachten. Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass NGOs über eine Reihe von innovativen Ansätzen verfügen, die anderen externen Peacebuildern nicht zur Verfügung stehen. Diese Ansätze stehen im Kontext einer sozial-konstruktivistischen bzw. sozialisationstheoretischen Perspektive und unterscheiden sich deutlich von anderen Ansätzen im Umgang mit nicht-staatlicher Gewalt, die eher einem realistischen oder institutionalistischen Paradigma folgen.

Abstract

For a successful resolution of contemporary violent conflicts the interaction with non-state armed groups has become crucial. Different types of non-state armed groups dominate the political environment during and after armed conflicts in various forms. They often have the potential to disturb, undermine or completely interrupt processes of mediation and peace-building. Against this background, experiences in dealing with armed groups need to be investigated systematically. The research project contributes to this by addressing the following topics: Under which circumstances and by which methods may NGOs influence non-state armed groups in a way that leads to a change of behaviour and possibly to a renunciation of force? The research focuses on six NGOs that aim at involving armed groups in processes of conflict mediation and norm diffusion: Carter Center, Centre for Humanitarian Dialogue, Conciliation Resources, Quaker Peace & Social Witness, International Committee of the Red Cross and Geneva Call.

NGOs use the following approaches and mechanisms to influence the conduct of armed groups: Social influence, dialogue, strategic argumentation, bargaining, "good offices", mediation, capacity-building and monitoring as well as naming and shaming. Typical strengths and potentials of NGOs are in particular the use of symbolic (reputation as impartial and independent actors) and social capital (know-how, expertise). Moreover, their flexible approach, the concentration on specialized issues and methods of conflict resolution, their access to local civil society, their willingness for a long-term engagement as well as a number of soft skills have a positive impact on the contacts and interaction with armed groups. On the downside, NGOs face limitations in many regards, including questions of mobilizing resources, difficulties in institutionalizing informal contacts, the lack of capacities to control the implementation of agreements, the required support by others (e.g. state agencies), the ambivalent question of legitimacy as well as the insufficient evaluation of their activities. In addition, the prospects for success depend firstly on the dynamics and the phase of conflict in which NGOs intervene, secondly on the characteristics of the armed groups and in particular of their leadership and thirdly on the question whether state actors in conflict zones do accept NGO activities or whether they consider them as an unwelcomed intervention in internal affairs. The research reveals that NGOs offer a number of innovative approaches which other external peacebuilders do not have at their disposal. Theoretically, these approaches follow a social-constructivist and a socialisation perspective, although they differ significantly from other approaches in dealing with non-state violence shaped by the realist or institutionalist paradigm.

1. Problemstellung und Leitfragen¹

Bewaffnete Gruppierungen unterschiedlichen Typs dominieren in vielfältiger Weise das Geschehen während und nach einem gewaltsamen Konflikt. Sie sind einerseits für Gewalt gegen wehrlose Zivilisten ebenso verantwortlich wie für die Etablierung von kriminellen oder informellen Ökonomien, wie sie gerade für Nachkriegsgesellschaften typisch sind. Sie sind andererseits aber auch häufig Ausdruck gesellschaftlicher Problemlagen, sie sehen sich als Vertreter bestimmter Interessen und können teilweise auf eine breitere Unterstützung in der Bevölkerung bauen. Wie zahlreiche Beispiele aus Konflikt- und Krisenregionen belegen: Nicht-staatliche Gewaltakteure in Gestalt von Aufständischen, Rebellen, Milizen, Warlords oder kriminellen Netzwerke besitzen oftmals das Potential, Friedens-, Versöhnungs- und Wiederaufbauprozesse zu stören, zu unterminieren oder gänzlich zum Abbruch zu bringen.

Für eine erfolgreiche Konfliktbearbeitung sowie für *peacebuilding*-Prozesse ist daher der Umgang mit und das Einwirken auf nicht-staatliche Gewaltakteure von zentraler Bedeutung. Von internationalen, „externen Peacebuildern“ werden jedoch höchst unterschiedliche Ansätze und Strategien praktiziert (vgl. Hofmann/Schneckener 2011). Dabei zeigt sich, dass sich staatliche Akteure – dies gilt sowohl für die betroffenen Regierungen als auch für die in den Konflikt involvierten Drittstaaten – im Umgang mit bewaffneten Gruppen überaus schwer tun. Dies hängt zum einen mit der Bindung von Regierungen an internationale Verträge, an Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates, an internationale Sanktionsregime oder an diplomatische Gepflogenheiten im Staatenverkehr sowie zum anderen mit politischen Erwägungen zusammen (z.B. der Frage der politischen Anerkennung solcher Gruppen). In diesem Punkt gelten entsprechend spezialisierte Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), aber auch Privatpersonen (z.B. *elder statesmen*, Experten/innen), als „freier“ und flexibler, den direkten Kontakt zu nicht-staatlichen Gewaltakteuren zu suchen oder auch auf entsprechende Anfragen zu reagieren (vgl. Ricigliano 2003; Hofmann 2006). Unter NGOs werden *Non-Profit*-Organisationen verstanden, die formal unabhängig von staatlichen Weisungen über eine gewisse Dauer tätig sind, die zumindest deklaratorisch Ziele verfolgen, die im öffentlichen Interesse liegen, und die über eine eigenständige Organisationsstruktur verfügen (Gordenker/Weiss 1996: 20-21). International operierende NGOs (auch INGOs genannt)² zeichnen sich durch transnationale, grenzüberschreitende Aktivitäten und Verbindungen aus. NGOs sind auf dem Gebiet der zivilen Konfliktbearbeitung nicht selten bei der Anbahnung von Gesprächen, bei informellen Verhandlungen, bei der Erstellung von Vorschlägen (*non-papers*) oder auch bei direkten Vermittlungsaktivitäten auf verschiedenen Ebenen aktiv, um Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen. Darüber hinaus gibt es Bemühungen von einzelnen NGOs, die Verbreitung und die Beachtung von internationalen Normen, insbesondere des humanitären Völkerrechts, auch gegenüber nicht-staatlichen Gewaltakteuren zu fördern und auf diese Weise dazu beizutragen, dass sie etwa auf bestimmte Formen der Gewaltanwendung verzichten.

Im Rahmen des Forschungsprojektes „Nichtstaatliches Konfliktmanagement. Möglichkeiten und Grenzen von Nichtregierungsorganisationen im Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren“ (2008-2011) wurden diese Erfahrungen ausgewertet. Im Zentrum stand als Leitfrage: Unter welchen Bedingungen und mit welchen Methoden kann es NGOs gelin-

1 Der Forschungsbericht basiert u.a. auf Recherchen, Interviews und Ausarbeitungen zu den untersuchten NGOs, die durch die Projektmitarbeiterin, Dr. Claudia Hofmann, erbracht wurden. Ihre Mitwirkung ist durch eine Reihe von Publikationen dokumentiert. Der Autor bedankt sich für ihre Mitarbeit und die kritische Kommentierung des Berichts.

2 Aus Gründen der Lesbarkeit wird primär die Abkürzung NGOs (nicht INGOs) verwendet, wenn von der untersuchten Fallgruppe bzw. einer einzelnen NGO die Rede ist, ansonsten wird von lokalen NGOs gesprochen.

gen, auf nicht-staatliche Gewaltakteure in der Weise einzuwirken, dass diese ihr Verhalten ändern und ggf. auf die Anwendung von Gewalt verzichten? Die Ergebnisse sollten zudem Aufschluss über folgende weiterführende Fragen geben:

(1) Welche typischen Stärken/Potentiale und Schwächen/Grenzen sind mit den NGO-Ansätzen verbunden?

(2) Welche begünstigenden bzw. hinderlichen Kontextfaktoren lassen sich identifizieren?

(3) In welchem Verhältnis stehen die Ansätze der NGOs zu anderen Ansätzen im Umgang mit nicht-staatlicher Gewalt?

Ausgehend von diesen Leitfragen wurde anhand von Fallstudien untersucht, wie international operierende NGOs mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren interagieren, um zum einen Ansätze und Strategien zu systematisieren und um zum anderen jene Rahmenbedingungen herauszuarbeiten, unter denen solche Aktivitäten Erfolg versprechen. Obgleich auch zahlreiche lokale NGOs und zivilgesellschaftliche Initiativen auf dem Gebiet der Konfliktbearbeitung tätig sind, beschränkte sich das Projekt bewusst auf INGOs: Erstens sind diese Organisationen in mehreren Konfliktregionen aktiv und ihre aktuellen wie historischen Erfahrungen mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren sind daher umfassender; zweitens sind sie – im Unterschied zu lokalen Gruppierungen – nicht direkt vom Konflikt betroffen und drittens ist dieser Typ von NGO ein bevorzugter Partner von (westlichen) Geberorganisationen und „Peacebuildern“, weshalb deren Möglichkeiten und Grenzen im Umgang mit bewaffneten Gruppen für diese von besonderer Relevanz sind.

1.1 Nicht-staatliche Gewaltakteure: Spoiler oder Governance-Akteure?

Bevor die NGO-Ansätze näher untersucht werden, gilt es zu klären, worum es sich bei „nicht-staatlichen Gewaltakteuren“ handelt. Die Begriffe „nicht-staatlicher Gewaltakteur“ und „bewaffnete Gruppe“ werden hier synonym verwendet, um zum einen in Abgrenzung zu anderen Begrifflichkeiten wie *insurgency*, „Aufständische“ oder „irreguläre Kämpfer“ eine analytisch neutralere Terminologie zu wählen, und um zum anderen eine Reihe von Gewaltphänomenen, die sich in der Realität nur schwer voneinander abgrenzen lassen, aus einer anderen Perspektive betrachten zu können. Denn die genannten Begriffe haben zumeist eine pejorative Bedeutung und enthalten entsprechende negative Urteile, zudem erfassen sie stets nur Teilaspekte nicht-staatlicher Gewalt und taugen daher nicht als übergreifende Kategorien. Allerdings sind auch beim Konzept „nicht-staatliche Gewaltakteure“ Einschränkungen nötig: Ausgeklammert werden Gewaltphänomene wie beispielsweise häusliche Gewalt, Gewalt von Einzeltätern (z.B. Amokschützen, Mörder) oder auch gewaltsame, spontane Auseinandersetzungen etwa im Kontext von Schlägereien, Demonstrationen oder sozialen Unruhen (*riots*, *mob violence*). Dem gegenüber wird der Begriff auf Gruppierungen bezogen, die über einen organisatorischen Zusammenhang verfügen und deren Existenz zumindest der Intention nach auf eine gewisse Dauer angelegt ist. Unter nicht-staatlichen Gewaltakteuren sollen daher bewaffnete, organisierte, unter einem eigenen Namen firmierende Gruppierungen verstanden werden, die (1) bereit und in der Lage sind, ihre Ziele unter Einsatz von Gewalt zu verfolgen und die (2) nicht in formale staatliche Strukturen integriert sind (wie etwa Armee, Polizei, Sondertruppen, Präsidentsgardien, etc.) und die über ein gewisses, feststellbares Maß an Handlungsautonomie hinsichtlich ihrer Entscheidungen und Aktivitäten, ihrem Einsatz von Gewalt oder ihrem Zugang zu Ressourcen und Infrastruktur verfügen. Letzteres schließt nicht aus, dass die Gruppierungen im Einzelfall auch von staatlichen Stellen oder einzelnen Vertretern des

Staates offiziell oder informell unterstützt werden.³ Diese Definition umfasst sowohl politisch bzw. ideologisch motivierte Gruppierungen als auch Akteure, die in erster Linie profitorientiert agieren. Die Bandbreite nicht-staatlicher Gewaltakteure reicht daher von Rebellen und terroristischen Organisationen über Milizen, Clanführer und Warlords bis hin zu Kriminellen, Söldnern und privaten Sicherheitsfirmen.

Eine für den Projektkontext relevante Debatte betrifft die Frage, ob es sich bei nicht-staatlichen Gewaltakteuren ausschließlich um *spoiler* handelt oder ob diese über *governance*-Potentiale verfügen, die für *state- und peacebuilding*-Prozesse genutzt werden können (vgl. Schneckener 2009, 2011, 2012: 456-459). Die erste – auch in der politischen Praxis dominierende – Perspektive nimmt diese Akteure in erster Linie als „Problem“ wahr. Sie gelten als „Störenfriede“, da sie nicht nur für Gewalteskalationen mitverantwortlich sind, sondern auch die Beendigung und Bearbeitung von Konflikten erheblich erschweren (vgl. Stedman 1997). Sie verhindern und unterminieren Prozesse des *state- und peacebuilding*, da sie letztlich kein genuines Interesse an staatlicher Stabilität oder an einer Konfliktregelung haben. Denn, so wird argumentiert, sie profitieren von den herrschenden, instabilen Zuständen, die ihnen politische Machtpositionen bzw. ökonomische Gewinnmöglichkeiten verschaffen; manche sehen in der Anwendung von Gewalt geradezu ein lukratives „Geschäftsmodell“.⁴ Die zweite Perspektive bemüht sich hingegen, diese Akteure nicht allein als „Problem“, sondern als einen möglichen Ansatzpunkt für „Lösungen“ zu betrachten. In diese Richtung gehen Untersuchungen, die sich mit den Kontextbedingungen für die Genese nicht-staatlicher Gewaltakteure (insbesondere mit der repressiven Rolle des Staates), mit den internen Organisationsstrukturen, den Anforderungen für die Führung solcher Gruppierungen, der notwendigen Infrastruktur und mit der Art und Weise des Gewaltverhaltens beschäftigen (vgl. u.a. Bakonyi/Hensell/Siegelberg 2006; Weinstein 2007; Kalyvas 2006; Schlichte 2009). Diese zum Teil analytisch auf der mikro-politischen Ebene ansetzende Forschung liefert Ansatzpunkte dafür, dass die Gründung und vor allem das (erfolgreiche) Fortbestehen solcher Gruppierungen mit einer Reihe von Bedingungen verbunden ist, darunter auch die Frage, ob es ihnen gelingt, den Einsatz von Gewalt zu dosieren und zu kontrollieren und sich auf eine gewisse Legitimität zu stützen. Daran anknüpfend wird daher danach gefragt, ob und unter welchen Bedingungen bewaffnete Gruppen als potentielle *governance*-Akteure agieren, die in der Lage sind, über den engeren Radius ihrer Organisation hinaus bestimmte Dienstleistungen für die Bevölkerung – ob Schutz, Versorgung mit Gütern, Zugang zu Ressourcen oder gar Formen der Rechtsprechung – zu erbringen.

Beide Perspektiven betonen nicht nur unterschiedliche Aspekte nicht-staatlicher Gewalt, sondern sie legen auch unterschiedliche Strategien im Umgang mit nicht-staatlichen Akteuren nahe. Im ersten Fall dürften repressive Maßnahmen durch den Einsatz von Militär, Polizei und Strafverfolgungsbehörden dazu gehören, aber auch der gezielte Einsatz von politischen und ökonomischen Anreizen, die dazu dienen sollen, Gewaltakteure zu einer Verhaltensänderung zu motivieren oder zumindest eine Spaltung in moderate und weniger moderate Kräfte herbeizuführen. Die zweite Perspektive setzt eher auf Vermittlungs- und Verhandlungsprozesse, auf eine politisch-institutionelle Einbindung oder gar Sozialisation solcher Akteure. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass sich nicht-staatliche Gewaltakteure häufig ambivalent verhalten, sie sind gleichzeitig sowohl „Störenfriede“ als auch *governance*-Akteure. Mit Blick auf bestimmte Fragen oder gegenüber bestimmten Akteuren agieren sie als „Störenfriede“ und sind im Zweifel bereit, Gewalt einzusetzen, um ihre Position zu verbessern bzw. ihre Interessen zu verteidigen. Auf anderen

3 Zur begrifflichen Abgrenzung und zum ambivalenten Verhältnis von staatlicher und nicht-staatlicher Gewalt, vgl. ausführlicher Schneckener (2011).

4 Diese Position wird mit unterschiedlicher Akzentsetzung in der Literatur zu „Neuen Kriegen“ (vgl. Kaldor 2000, Münkler 2002) oder „Gewaltmärkten“ (Elwert 1997) vertreten.

Feldern hingegen mögen sie durchaus an der Kooperation mit anderen oder an der Einhaltung von Spielregeln interessiert sein, da sie beispielsweise Bevölkerungsgruppen schützen oder versorgen wollen – nicht zuletzt aus Gründen der Legitimation. Es bleibt letztlich eine empirische Frage, unter welchen Bedingungen bewaffnete Gruppen sich in der einen oder anderen Weise verhalten. Um dies jedoch herauszufinden, ist eine offizielle oder informelle, unmittelbare oder mittelbare Kontaktaufnahme von Seiten anderer Akteure unabdingbar. Genau an diesem Punkt setzen die Aktivitäten von entsprechend spezialisierten NGOs ein. Sie wollen ausloten, ob und unter welchen Bedingungen bewaffnete Gruppen zu Verhaltensänderungen bereit sind. Unabhängig von der jeweiligen Vorgehensweise sind sich die NGOs darin einig, das *spoiler*-Potential zu reduzieren und das „Governance“-Potential zu erhöhen, um Gewaltakteure entweder zu Verhandlungspartnern zu machen oder zur Übernahme von völkerrechtlichen Normen zu bewegen.

1.2 NGO-Ansätze im Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren

In unterschiedlicher Weise werden INGOs bei ihren Aktivitäten in Krisen- und Konfliktgebieten mit bewaffneten Gruppen konfrontiert (vgl. Grävingholt/ Hofmann/Klingebiel 2007). Zum einen ist internationales ebenso wie lokales NGO-Personal immer wieder Opfer von Plünderungen, Erpressungen, Einschüchterungen, Entführungen und auch gezielten Angriffen durch nicht-staatliche Gewaltakteure. Nicht selten werden Hilfslieferungen, Fahrzeuge und technische Ausrüstung entwendet oder – in Form von erpressten Abgaben – für den eigenen Bedarf abgezweigt. Unbeabsichtigt sind damit NGOs – insbesondere Hilfsorganisationen – zu einer begehrten Ressource für bewaffnete Akteure geworden, verbunden mit der Gefahr der Instrumentalisierung (vgl. Anderson 1999; Gebauer 2007). Zum anderen gibt es aber auch Formen der Interaktion zwischen NGOs und Gewaltakteuren, die von ad hoc hergestellten Kontakten und Absprachen bis hin zu längerfristig angelegten Kooperationsformen reichen können, wobei die NGOs – je nach Aufgabengebiet – sehr unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen: Die Kontakte mögen in erster Linie der Sicherheit des eigenen Personals dienen; sie sollen den NGOs den Transport von Hilfsgütern oder allgemein, den Zugang zur Zivilbevölkerung ermöglichen; sie sollen zur Vermittlung oder zur Unterstützung von laufenden Friedensprozessen beitragen. Auch nicht-staatliche Gewaltakteure verbinden mit der Interaktion mit NGOs unterschiedliche Interessen. Sie werden „entlastet“, wenn NGOs die Versorgung der Bevölkerung in den von ihnen kontrollierten Gebieten übernehmen, sie versprechen sich von der Kooperation einen Zuwachs an Legitimität und Anerkennung, sie erhoffen sich den Zugang zu anderen Akteuren inner- und außerhalb des eigenen Landes, oder sie sehen in den Kontakten zu NGOs eine Möglichkeit, ihre (politische) Isolation und Ausgrenzung zu durchbrechen und damit ihre Legitimität vor Ort zu stärken.

Um die verschiedenen Tätigkeitsfelder von NGOs und die damit verbundenen Zielsetzungen in der Kontaktaufnahme mit bewaffneten Gruppen näher zu charakterisieren, wird eine Unterteilung vorgenommen, die sich zum Teil an der allgemeinen Literatur zu den Funktionen zivilgesellschaftlicher Akteure in Konflikten orientiert (vgl. Ropers 2000; Debiel/Sticht 2005; Fischer 2008; Paffenholz 2010):

(a) *Operational services*: Auf diesem Feld sind Organisationen aktiv, deren wichtigstes Anliegen darin besteht, während oder nach einem Konflikt eine notleidende Bevölkerung zu versorgen bzw. längerfristige sozio-ökonomische Wiederaufbauprojekte durchzuführen. Dies gilt vor allem für NGOs, die primär auf dem Gebiet der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit aktiv sind (z.B. *Médecins Sans Frontières*, Welthungerhilfe, Oxfam, *Terre des Hommes* oder kirchliche Hilfsorganisationen wie Misereor oder *Catholic Relief Service*). Dabei setzen diese NGOs explizit auf den Ansatz „Sicherheit durch Akzep-

tanz“ (vgl. z.B. Welthungerhilfe 2010: 7-8), andere sprechen auch von „Sicherheit durch Vertrauen“. Sie setzen darauf, dass ihr Engagement von der lokalen Bevölkerung und von allen Konfliktparteien unterstützt und akzeptiert wird, so dass sie auch bei Spannungen und Konflikten ihre Arbeit tun können. Dabei stützen sie sich auf lokale Netzwerke und Mittelspersonen, die im Zweifelsfall den Kontakt zu relevanten Konfliktparteien herstellen. Diese NGOs müssen oftmals – nolens volens – mit bewaffneten Gruppen in Kontakt treten, da sie auf deren Billigung und Kooperation angewiesen sind, um z.B. Hilfsgüter zu transportieren oder Entwicklungsprojekte in bestimmten Regionen durchführen zu können. Der Kontakt ist allerdings eher punktuell und den Notwendigkeiten vor Ort geschuldet. Die Interaktion ist aus Sicht der NGOs ein notwendiges „Übel“, um ihren eigentlichen Auftrag erfüllen zu können.

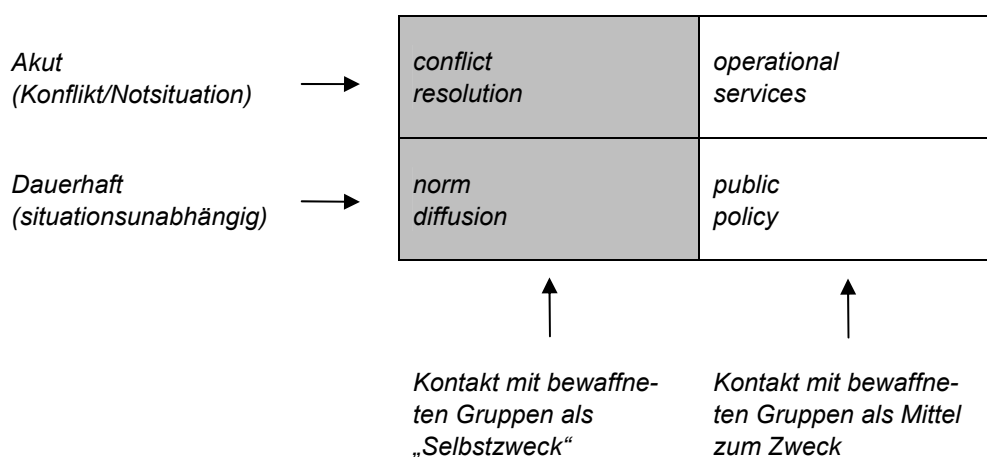
(b) *Public policy*: Dieses Aufgabengebiet ist vor allem durch Aktivitäten wie Lobbying, Monitoring, *awareness-raising*, *advocacy* und öffentliche Kampagnen charakterisiert (vgl. Keck/Sikkink 1998, Brühl 2003: 75-79). Darunter gehören auch Themenfelder wie Frühwarnung (*early warning*) und Tatsachenermittlung (*fact finding*). NGOs prangern Missstände und Fehlverhalten an, sie richten Appelle an die Konfliktparteien, etwas zu tun oder zu unterlassen, sie warnen vor der Eskalation von Konflikten und sie bemühen sich darum, im Zuge eines Krieges die „Fakten“ zu dokumentieren. Hauptadressaten sind dabei die Zivilgesellschaft, Regierungen und internationale Organisationen, die wiederum gegen Missstände und das Fehlverhalten anderer Akteure aktiv werden sollen. Die NGOs berichten über nicht-staatliche Gewaltakteure und deren Taten, ohne jedoch mit ihnen direkt zu interagieren. Eine Ausnahme bilden Interviews mit der Führung von bewaffneten Gruppen, mit einfachen Mitgliedern oder mit ehemaligen Kämpfern, die zu Recherche- und Informationszwecken geführt werden. Beispiele dafür finden sich vor allem bei NGOs, die sich für den Schutz der Menschenrechte engagieren (z.B. *Human Rights Watch*, *Amnesty International*), für demokratische Freiheitsrechte eintreten (z.B. *Freedom House*, Reporter ohne Grenzen) und/oder Analysen und politische Empfehlungen mit Blick auf Konfliktlagen erstellen (z.B. *International Crisis Group*).

(c) *Conflict resolution*: Dieser Bereich umfasst Ansätze der zivilen Konfliktbearbeitung im engeren Sinne. Die Bandbreite reicht von der Etablierung informeller Kontakte über die Organisation von Gesprächsformaten (z.B. *interactive problem-solving* Workshops, vgl. Kelman 2002) bis hin zu semi-offiziellen Verhandlungen und Vermittlungen, sei es auf lokaler, zivilgesellschaftlicher oder auf höchster politischer Ebene (vgl. Fischer 2008: 224-226; Dunn/Kriesberg 2002; Lederach 1997). Zum Teil werden diese Aktivitäten auch als *non-official diplomacy*, *non-official mediation*, *back channel diplomacy* oder *citizen-based diplomacy* bezeichnet (vgl. Bercovitch/Jackson 2009). NGOs suchen den direkten Kontakt mit allen relevanten Konfliktparteien, um Verhandlungs- und Friedensprozesse zu befördern. Ein prominentes Beispiel dafür war die vermittelnde Rolle der katholischen Laiengemeinschaft *Sant'Egidio* bei der Beendigung der jahrzehntelangen Bürgerkriege in Mosambik (1989-1992) und in Guatemala (1996). In beiden Fällen gelang es der Organisation, einen direkten Kontakt zwischen der Regierung und den Rebellen herzustellen und informelle Gespräche (zumeist im Ausland) zu ermöglichen, die dann in offizielle Friedensverhandlungen unter Beteiligung der Vereinten Nationen und anderer Drittparteien mündeten (vgl. Bercovitch/Jackson 2009: 142-143). Zu den NGOs, die in unterschiedlicher Weise auf diesem Gebiet historische oder aktuelle Erfahrungen gesammelt haben, gehören u.a. *International Alert*, die *Crisis Management Initiative (CMI)*, die Quäker, das *Carter Center*, *Conciliation Resources* oder das *Centre for Humanitarian Dialogue*.

(d) *Norm diffusion*: Hierbei handelt es sich um Aktivitäten, bei denen das vorrangige Ziel verfolgt wird, Konfliktparteien von der Beachtung und Einhaltung bestimmter völkerrechtlicher Normen zu überzeugen. Dabei wird gezielt der Kontakt mit bewaffneten Akteuren

gesucht, um diese über die Normen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte aufzuklären und um sie damit von der Anwendung bestimmter Gewaltformen (z.B. Entführungen, Terrorismus) bzw. von der Verwendung bestimmter Gewaltmittel (z.B. Landminen) abzuhalten. Aus Sicht der NGOs geht es um Lern- und Sozialisationseffekte, die sich erst im Laufe der Zeit einstellen.⁵ Darüber hinaus gilt es zu überprüfen, ob Vereinbarungen und Absprachen von den nicht-staatlichen Gewaltakteuren auch eingehalten werden oder sich Verstöße verifizieren lassen (z.B. Monitoring). Idealerweise entsteht auf diese Weise ein dauerhafter Kontakt zwischen der NGO und dem Gewaltakteur. Solche Prozesse der Überzeugung und der Normdiffusion können ein Ausgangspunkt für weitere Schritte sein, die nicht nur zu einer Änderung der Interessen und Präferenzen, sondern möglicherweise zu einem veränderten Selbstverständnis (Identität) eines Gewaltakteurs führen. Die im Projekt untersuchten Organisationen – IKRK und Geneva Call – können als paradigmatisch für dieses Tätigkeitsfeld gelten.

Aus diesen vier Typen ergibt sich folgende Matrix:



Diese typologische Einteilung ermöglicht eine grobe Zuordnung, auch wenn es eine Reihe von NGOs gibt, die in unterschiedlicher Intensität auf mehreren Feldern aktiv sind. So können humanitäre Hilfsorganisationen in die Situation geraten, zwischen Konfliktparteien vermitteln zu müssen – und sei es nur auf lokaler, dörflicher Ebene. Gleichzeitig agieren sie in ihren (westlichen) Herkunftsländern auch als *advocacy*-Gruppierungen, um die öffentliche Aufmerksamkeit auf Missstände und Notlagen zu lenken sowie um Spenden und Fördergelder zu erhalten. Umgekehrt ist das Carter Center nicht allein auf dem Gebiet der Konfliktvermittlung aktiv, sondern der weitaus größere Teil der Organisation ist mit Projekten der Gesundheitsfürsorge beschäftigt. Zudem betätigt sich das Carter Center auch als *public policy*-NGO, indem es gezielt auf Missstände und Probleme hinweist und sich um Unterstützung in der amerikanischen Öffentlichkeit und Politik bemüht. Ähnliches gilt auch für das IKRK und für Geneva Call, die ebenfalls für ihre Anliegen – Beachtung des humani-

5 Die Theorie der Normdiffusion, die den sozialkonstruktivistischen Ansätzen in den Internationalen Beziehungen zuzurechnen ist, wurde vor allem mit Blick auf die sozialisierende Wirkung von internationalen Institutionen gegenüber ihren Mitgliedern (oder künftigen Mitgliedern) entwickelt, vgl. Checkel (1999, 2001), Johnston (2001), Manners (2002), Schimmelfennig (2003, 2005). In der NGO-Forschung wird dieser Ansatz genutzt, um zu untersuchen, ob und inwieweit transnationale NGOs gegenüber Regierungen bzw. Internationalen Organisationen durch Überzeugungsarbeit, durch *naming* und *shaming* oder durch öffentliche Kampagnen eine normative Wirkung entfalten und dazu beitragen, dass sich diese Akteure stärker internationalen Normen verpflichtet sehen bzw. bestimmte Praktiken unterlassen. Prominent wurde dies bei der Förderung von Menschenrechten, Demokratisierung oder Umwelt- und Klimaschutz untersucht (vgl. u.a. Risse/Jetschke/Schmitz 2002, Beisheim 2003).

tären Völkerrechts bzw. Stärkung des Anti-Landminen-Regimes – politische Lobbyarbeit leisten und entsprechende Expertisen zur Verfügung stellen. Dennoch: Bezogen auf die Interaktion mit bewaffneten Gruppen lassen sich die Arbeitsfelder analytisch trennen. Es macht in der Beziehung zu Gewaltakteuren einen signifikanten Unterschied, ob Hilfsgüter in Konfliktgebiete geliefert werden sollen, ob Appelle an Entscheidungsträger gerichtet werden, ob Gespräche der eigenen Recherche dienen – oder ob es um konkrete Vermittlungsbemühungen bzw. um die Verbreitung von internationalen Normen geht. In einem Fall dient der Kontakt primär als Mittel zum Zweck, im anderen als „Selbstzweck“ im Sinne einer beabsichtigten Verhaltensänderung.

Das Projekt konzentrierte sich deshalb auf NGOs, deren Kontaktaufnahme und Interaktion mit Gewaltakteuren im Rahmen von *conflict resolution* und/oder *norm diffusion* erfolgte. Basierend auf der Typologie untersuchte das Projekt die Ansätze und Erfahrungen von sechs NGOs, die ihren Sitz in westlichen Demokratien haben, in mehreren Konfliktfällen tätig sind und bereits über längere Zeiträume konkrete Erfahrungen im Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren gesammelt haben: Carter Center (Atlanta), Centre for Humanitarian Dialogue (HD Centre, HDC, Genf), Conciliation Resources (CR, London), Quaker Peace & Social Witness (QPSW, London), das Internationale Komitee des Roten Kreuzes (IKRK, Genf)⁶ sowie Geneva Call (Genf). Mit dieser Auswahl wurde ein Spektrum an unterschiedlichen Profilen abgedeckt: Erstens wurden sowohl größere (IKRK, Quäker) als auch kleinere Organisationen (CR, Geneva Call) berücksichtigt. Zweitens gibt es Organisationen, die eine größere Bandbreite von inhaltlichen Fragen abdecken (IKRK, Carter Center), während sich andere stark spezialisiert haben (Geneva Call). Drittens variieren die Gründungskontexte, das Selbstverständnis und die Mandate der NGOs erheblich, es handelt sich um Organisationen, die von einem *elder statesman* geführt werden (Carter Center), die sich als religiös motivierte Bewegung (*faith-based*) verstehen (Quäker), die einem relativ klar definierten internationalem Auftrag folgen (IKRK) und die sich eher als professionalisierte und stärker akademisch ausgerichtete NGOs verstehen lassen (HD Centre, Geneva Call, CR), zumeist begründet von Personen, die bereits über eine längere Karriere im internationalen Bereich verfügen.

Bei der ersten Durchsicht des empirischen Materials zeigte sich allerdings, dass die Kategorien *conflict resolution* und *norm diffusion* zu breit und unspezifisch sind, um die Vorgehensweise dieser NGOs nuanciert abzubilden. Zudem stellte sich heraus, dass die NGOs zwar je nach Tätigkeitsfeld unterschiedliche Zwecke verfolgen, aber in der Praxis auf ähnliche Ansätze und Mechanismen zurückgreifen. In beiden Bereichen finden sich daher immer auch Elemente des jeweils anderen. Wer auf Fortschritte bei Vermittlungs- und Friedensprozessen setzt, muss argumentative Überzeugungsarbeit leisten und nicht nur an vordergründige Interessen, sondern auch an das normative Selbstverständnis von Akteuren appellieren. Umgekehrt beinhaltet die Übertragung von internationalen Normen zahlreiche Verhandlungs- und Vermittlungsrunden, bei denen „gute Argumente“ in der Sache nicht ausreichen, sondern konkrete Angebote gemacht werden müssen, die die politisch-strategischen Interessen der Gewaltakteure im jeweiligen Konflikt reflektieren. Deshalb gilt es zwischen einer Reihe von Ansätzen und Mechanismen zu unterscheiden, die an allgemeine Erkenntnisse aus der Forschung zur zivilgesellschaftlichen Konfliktbearbeitung sowie aus der Compliance- und Sozialisationsforschung anknüpfen. Diese Mechanismen beschreiben präziser, auf welche Weise – und nicht nur zu welchem Zweck – NGOs auf das Verhalten nicht-staatlicher Gewaltakteure einwirken wollen:

6 Dem Autor ist bewusst, dass sich das IKRK nicht als NGO im engeren Sinne versteht und aufgrund seines im humanitären Völkerrecht verankerten Mandats eine Sonderrolle beansprucht. Gleichwohl handelt es sich analytisch betrachtet um eine transnationale „nicht-staatliche“ Organisation, weshalb das IKRK für den Zweck des Projektes unter dem Begriff NGO subsumiert wird.

(a) Soziale Einflussnahme: Durch soziale Anreize und Sanktionen sollen Kosten-Nutzen-Erwägungen von Akteuren beeinflusst werden. Im Vordergrund stehen dabei Aspekte wie „Belohnung“, soziale Anerkennung, erhöhtes Prestige und Statuszuwachs, die durch die Interaktion mit einem „angesehenen“ bzw. einem für die eigenen Anliegen relevanten Akteur übermittelt werden kann. Umgekehrt kann auch der Verlust oder der Entzug derselben drohen (vgl. Schimmelfennig 2003: 411; Reiber 2009: 66-67). Die Wirkungsweise beruhe daher „auf dem Streben der Akteure nach Status, Ehre, Legitimation und Selbstachtung“ (Reiber 2009: 66), unabhängig davon, ob dieses Streben nun intrinsisch oder instrumentell-strategisch motiviert ist, um andere Ziele zu erreichen.

(b) Dialog: Der Aufbau und die Pflege von Gesprächskontakten und –formaten dient dazu, den Standpunkt der jeweiligen Akteure besser kennenzulernen. Im Zentrum steht der Austausch von Informationen, Perzeptionen, Meinungen und Argumenten. Notwendig sind ein regelmäßiger Kontakt, ein gewisses Maß an Empathie sowie die Bereitschaft, die Sicht des Dialogpartners zur Kenntnis zu nehmen und im eigenen Handeln zu reflektieren. Dazu bedarf es auch Strategien der Moderation und Gesprächsführung, um beispielsweise durch das Stellen von Nachfragen auf Widersprüche oder „Lücken“ in der Argumentation hinzuweisen, um beim Gegenüber Prozesse der Selbstreflexion auszulösen.

(c) Strategische Argumentation: Die eigenen Argumente werden in einer strategischen Weise vorgebracht, d.h. sie sind nachvollziehbar gegliedert, logisch aufeinander bezogen und in sich konsistent, um einen Gegenüber von einer bestimmten Sichtweise, einem Werturteil, einem Tun oder Unterlassen zu überzeugen. Zugleich setzt die Argumentation an jenen Punkten an, die aus Sicht des Überzeugenden für den Gegenüber am relevantesten sind – z.B. Kosten-Nutzen-Argumente, Wertvorstellungen, taktische Erwägungen oder politisch-strategische Aspekte. Dabei ist die Glaubwürdigkeit des Überzeugenden (hier: der NGO) entscheidend, die sich nicht zuletzt daran festmacht, ob das eigene Handeln und Reden im Einklang steht, und ob die gleichen Argumente auch gegenüber anderen Akteuren geltend gemacht werden (Vermeidung „doppelter Standards“).

(d) Verhandeln (*bargaining*): Bei diesem Modus geht es um einen Interessensausgleich zwischen den Akteuren (hier: NGO und nicht-staatlicher Gewaltakteur). Beide Seiten haben bestimmte Präferenzen und möchten diese durchsetzen; es kommt entweder zu einem Kompromiss (Annäherung der Positionen), zu einem „Geben“ und „Nehmen“ (*tit-for-tat*) oder zu einem Gesamtpaket, aus dem beide jeweils einen Nutzen ziehen. Solche Verhandlungen drehen sich in der Regel um Verfahrensfragen oder inhaltliche Fragen, darunter fallen z.B. auch für den vorliegenden Zusammenhang grundlegende Aspekte wie die Bedingungen der Kontaktaufnahme (öffentlich/nicht-öffentlich), die Auswahl und Zahl der Teilnehmer/innen oder Sicherheitsgarantien für das NGO-Personal.

(e) „Gute Dienste“ (*good offices, facilitation*): Zu diesem Ansatz gehören unterschiedliche Aktivitäten, bei denen NGOs auf informelle Weise einen Kontakt zwischen verschiedenen Konfliktparteien herstellen bzw. einen etablierten Gesprächskanal begleiten und unterstützen. Dies geschieht in der Regel diskret hinter den Kulissen. Dazu gehören die Übermittlung von Botschaften, die technische und logistische Unterstützung des Prozesses (z.B. Organisation eines „neutralen“ Ortes), die bilateralen Gespräche mit allen Beteiligten und – falls gewünscht – die Ausarbeitung entsprechender Ideenpapiere (*non-papers*) oder anderen inoffiziellen Arbeitsdokumenten.

(f) Vermittlung (*mediation*): In Abgrenzung zu den „guten Diensten“ spielen NGOs hier eine aktivere und auch sichtbarere Rolle. Sie treten selbst als Vermittler zwischen den Konfliktparteien in Erscheinung oder unterstützen den offiziellen Vermittlungsprozess (*mediation support*), indem sie die Kontakte und Treffen organisieren, sachkundige Experten/innen bereitstellen, Lösungsvorschläge unterbreiten, Entwürfe für Abkommen und Erklärungen

erstellen oder den Vorsitz über die Gespräche führen. Die Vermittlung kann auf unterschiedlichen Ebenen stattfinden (lokal/national) und auch innerhalb eines Konfliktakteurs zwischen zwei rivalisierenden Fraktionen stattfinden.

(g) *Capacity building* / Wissenstransfer: Mit diesem Mechanismus leisten NGOs Unterstützung beim Aufbau von Kapazitäten und beim Transfer von Know-How, um bewaffnete Gruppen in die Lage zu versetzen, Ansätze zur Konfliktbearbeitung professioneller zu nutzen oder internationale Normen zu beachten. Dies kann unterschiedliche Bereiche betreffen und reicht von der allgemeinen Aufklärung (etwa des humanitären Völkerrechts) über konkrete Trainings- und Schulungsangebote bis hin zur Vermittlung von Wissensbeständen aus anderen Konfliktkonstellationen (*comparative learning*).

(h) Monitoring: Dieser Mechanismus dient der Überprüfung und Beobachtung, um festzustellen, ob sich nicht-staatliche Gewaltakteure an Zusagen, Absprachen und Vereinbarungen halten, die sie entweder mit der NGO oder mit anderen Konfliktparteien getroffen haben. Wichtige Instrumente dafür sind die Tatsachenermittlung (*fact finding*), regelmäßige Berichte sowie Kontrollbesuche von Beobachtern, um Regelverstöße oder Fehlverhalten zu dokumentieren und nachzuweisen.

(i) Öffentlicher Druck (*naming and shaming*): In diesem Fall stützen sich NGOs auf ihre Verbindungen zu Medien und zur Öffentlichkeit, um Druck auf bewaffnete Gruppen auszuüben, mit denen sie Kontakte unterhalten. Dies geschieht insbesondere dann, wenn die Gewaltakteure gegen zuvor geschlossene Vereinbarungen verstoßen haben, für Menschenrechtsverletzungen, Gewalt gegen Zivilisten oder für gezielte Übergriffe auf das NGO-Personal (z.B. Tötung, Entführung) verantwortlich sind. Das öffentliche Anprangern soll dazu beitragen, dass staatliche wie nicht-staatliche Konfliktparteien ihr Verhalten überdenken und ändern.

Diese Mechanismen werden in der Regel miteinander kombiniert, denn ein Ansatz setzt häufig einen anderen voraus oder schließt diesen systematisch mit ein: So lässt sich *capacity-building* kaum ohne einen stattfindenden Dialogprozess betreiben, Vermittlung baut auf „guten Diensten“ auf, soziale Einflussnahme oder auch Monitoring bedienen sich der strategischen Argumentation usw. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass diese Mechanismen von den untersuchten NGOs in unterschiedlicher Intensität genutzt werden (siehe Kap. 3.1). Ob und inwiefern sie erfolgreich das Verhalten von nicht-staatlichen Gewaltakteuren beeinflussen, hängt wiederum von weiteren Faktoren ab, die die Qualität einer Interaktion bestimmen. Dazu zählen der Zugang und die Art der Kontaktaufnahme, die Art und Weise der Kommunikation (z. B. direkt/indirekt, intensiv/weniger intensiv), die Dauer der Interaktion sowie idiosynkratische Faktoren, die unmittelbar mit den handelnden Personen verbunden sind (z. B. Verlässlichkeit, Verhandlungsgeschick, rhetorische Fähigkeiten, Empathie). Darüber hinaus sind weitere Kontextbedingungen relevant, die über die Effekte der Interaktion entscheiden:

(i) Attribute der NGO: Diese betreffen die strukturellen Gegebenheiten, die Arbeitsweise und Kapazitäten, mit denen eine NGO ausgestattet ist. Dazu gehören ihre interne Organisationsstruktur, das Verhältnis zu den staatlichen Akteuren (international wie vor Ort), das Verhältnis zur lokalen Zivilgesellschaft, das Verhältnis zu anderen externen Akteuren, die Verfügbarkeit über Ressourcen, die Bandbreite der vor Ort angebotenen Dienstleistungen, die Erfahrung und Expertise sowie die eigene Reputation.

(ii) Attribute des nicht-staatlichen Gewaltakteurs: Darunter fallen die spezifischen Charakteristika des betreffenden Gewaltakteurs wie Größe der Gruppierung, eigene Zielsetzung, Art und Weise der Gewaltausübung, Ressourcenausstattung, Führungsstrukturen, inter-

ne Organisation, Verhältnis zur lokalen Bevölkerung, die Rolle externer Unterstützung (inklusive transnationaler Vernetzung).

(iii) Allgemeine Umfeldfaktoren, die sich auf den bisherigen Konfliktverlauf bzw. auf die aktuelle Konfliktkonstellation beziehen – wie etwa die Konfliktodynamik, das Niveau der Gewalteskalation, die Kräfteverhältnisse zwischen den Konfliktparteien, die Rolle und Wahrnehmung von externen Akteuren sowie insbesondere von NGOs auf Seiten der Konfliktparteien.

Auch wenn es im Rahmen des Projektes nicht möglich war, alle Faktoren systematisch zu erheben, können gleichwohl auf der Basis der NGO-Erfahrungen tentative Aussagen darüber getroffen werden, welche der genannten Bedingungen sich typischerweise „begünstigend“ auf eine Interaktion mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren und damit auf einen (potenziellen) Erfolg bei der Bemühung um Verhaltensänderung auswirken (siehe Kap. 3.4).

2. Darstellung der Fallstudien

In Form von knappen Porträts werden die wesentlichen Erkenntnisse über das Engagement der sechs untersuchten Organisationen präsentiert. In den einzelnen Kapiteln wird dabei zunächst der Gründungskontext und der organisatorische Aufbau der NGO beschrieben, ehe auf das inhaltliche Profil der Aktivitäten sowie auf die spezifischen Ansätze und Strategien eingegangen wird, die diese gegenüber Konfliktparteien im Allgemeinen und nichtstaatlichen Gewaltakteuren im Besonderen verfolgen. Dabei wird – illustrativ – auf Beispielfälle verwiesen, ohne jedoch hier aus Platzgründen ins Detail gehen zu können. Das Material basiert, neben der Auswertung von Sekundärquellen, primär auf den öffentlich zugänglichen Selbstdarstellungen der NGOs (Jahresberichte, Newsletter, Missionsberichte, öffentliche Erklärungen, etc.) und auf einer Reihe von Leitfaden-Interviews.⁷

2.1 Carter Center

Das Carter Center gehört zu den wenigen INGOs weltweit, die Erfahrungen bei der Konfliktvermittlung auf höchster politischer Ebene gesammelt haben – dies gilt sowohl für zwischenstaatliche als auch für innerstaatliche Konflikte. Die NGO versteht sich nach eigener Aussage als „*trusted broker for peace*“, der sich darum bemüht, einen Gesprächskanal zwischen „*official diplomacy and unofficial grassroots peace efforts*“ herzustellen.⁸ Das Carter Center geht damit – im Unterschied zum HD Center – nicht nur deutlich über „gute Dienste“, Mediation Support oder informellen Dialog hinaus, sondern reklamiert selbst die Rolle als Drittpartei. Diese Aktivitäten, die maßgeblich vom persönlichen Engagement Jimmy Carters geprägt sind, lassen sich als *track 1.5 diplomacy* oder *semi-official diplomacy* charakterisieren – und damit als eine Verbindung von inoffizieller (*track 2*) und offizieller Diplomatie (*track 1*).

Gründung und Organisation

Gegründet wurde das Carter Center 1982 in Atlanta (Georgia) vom ehemaligen US-Präsidenten und seiner Frau Rosalynn. Es ist – ebenso wie die *Jimmy Carter Library & Museum* – administrativ Teil der Emory University und kooperiert eng mit deren Einrichtungen.⁹ Neben der Zentrale in Atlanta und einem Verbindungsbüro in London unterhält die NGO eine Reihe von lokalen Büros, deren Ausstattung und Dauer jedoch von der jeweiligen Projektstätigkeit abhängig sind. Der Etat schwankt je nach Aufkommen von Zuschüssen und Spenden. Im Haushaltsjahr 2010/11 betragen die Einnahmen (*total contributions and grants*) 185,7 Mio. \$ (zum Vergleich 2009/10: 189,6 Mio. \$; 2008/09: 166,6 Mio. \$; 2007/08: 196,2 Mio. \$; 2006/07: 161,1 Mio. \$).¹⁰ Das Center erhält dabei projekt- oder

7 Die Interviews wurden zwischen 2008 und 2010 mit Vertreter/innen der NGOs sowohl auf der Leitungs- wie auf Arbeits- bzw. Projektebene geführt. Dabei handelte es sich nicht nur um Einzelinterviews, sondern auch um Gespräche, die mit mehreren Mitarbeiter/innen geführt wurden. Zudem wurde mit Vertreter/innen der NGOs ein Projektworkshop in der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin durchgeführt (März 2010). Da die Interviews unter Zusage von Vertraulichkeit erfolgten, werden nur wenige wörtliche Zitate in anonymisierter Form genutzt. Die Informationen aus den protokollierten Interviews sind als Hintergrund in die Texte eingeflossen.

8 Siehe unter: „The Carter Center Conflict Resolution Program“, <http://www.cartercenter.org/peace/conflict_resolution/index.html> (7.6.2010).

9 Vorausgegangen war die Ernennung von Jimmy Carter als *Distinguished Professor* der Emory University mit dem ausdrücklichen Ziel, ein Forschungszentrum in Zusammenarbeit mit der Universität zu gründen. Die Experten/innen des Centers unterrichten und forschen teilweise an der Universität, ferner arbeitet das Center mit wissenschaftlichen Einrichtungen zusammen, wie dem 2006 mit Unterstützung von Jimmy Carter gegründeten *Institute for Developing Nations (IDN)*.

10 Vgl. Budgetaufstellung in den Jahresberichten: The Carter Center (2011: 66; 2010: 58; 2009: 64; 2008: 58).

programmbezogene Zuwendungen vorwiegend durch staatliche Geber, nicht zuletzt durch die amerikanische Entwicklungsagentur USAID und andere nationale wie multilaterale Akteure, darunter eine Reihe europäischer Außenministerien. Daneben wirbt die NGO Spendengelder von privaten Stiftungen, Unternehmen und Einzelpersonen sowie Sachspenden (vor allem Medikamente und Transportkapazitäten) ein; auch Jimmy Carter beteiligt sich persönlich am Fundraising und spendet seine Honorare und Preisgelder an das Center.

Obgleich sie in der Öffentlichkeit und in der medialen Darstellung einen prominenten Platz einnehmen, bestimmen Carters Vermittlungsaktivitäten und das *conflict resolution*-Programm nur zu einem geringen Anteil die Arbeit und das Profil der Organisation. Von den rund 175 Mitarbeiter/innen in Atlanta arbeiten nur etwa ein Dutzend unmittelbar im Kontext von Konfliktmediation; etwa 5% des Budgets fließen nach Angaben der Gesprächspartner in diese Aktivitäten. Wesentlich größer und umfangreicher sind die Programme im Bereich Gesundheit (*health programs*), bei denen es um die Bekämpfung einer Reihe von Krankheiten geht, die vor allem in Entwicklungsländern verbreitet sind (wie z.B. Flussblindheit, Malaria, Bindehautentzündung, Schneckenfieber oder Wurminfektionen). Teil dieser Programme, die die meisten Ressourcen des Centers in Anspruch nehmen (ca. 80% des Gesamtbudgets), sind auch strukturelle Maßnahmen zur Aufklärung und Bildung im Gesundheitsbereich. Im Rahmen seiner Friedensaktivitäten (*peace programs*) beschäftigt sich das Center zudem mit der Förderung von Demokratie und Menschenrechten, u.a. durch die Unterstützung von lokalen Menschenrechtsorganisationen, Trainingsangebote für Journalisten/innen sowie die Beobachtung von Menschenrechtsverletzungen. Besonders aktiv ist das Carter Center auf dem Gebiet der Wahlbeobachtung.¹¹ Die vielfältigen Projekte zur Gesundheitsvorsorge wie zur Demokratieförderung verschaffen dem Center eine Reputation als wohltätige Hilfsorganisation und den Zugang zu lokalen staatlichen wie zivilgesellschaftlichen Akteuren, die – obgleich die Programme personell und administrativ getrennt sind – auch für das wesentlich kleinere *conflict resolution*-Programm genutzt werden können.

Profil der Aktivitäten

Das Ziel dieses Programms ist es, weltweit Konfliktlagen zu beobachten, den Kontakt mit Konfliktparteien aufzunehmen und, falls erwünscht, zwischen diesen zu vermitteln, um weitere Spannungen oder eine gewaltsame Eskalation zu verhindern. Das Center verfolgt dabei den Anspruch, sich auf *high level interventions* zu konzentrieren, bei denen der direkte Dialog mit der höchsten politischen Ebene gesucht wird. In der Regel ist Jimmy Carter in jedem dieser Prozesse persönlich involviert, wenn auch in unterschiedlicher Intensität und zu bestimmten, von seinen Mitarbeitern/innen vorbereiteten Zeitpunkten. Carter unternimmt Reisen in die Konfliktregionen, nutzt seine Beziehungen zu verschiedenen Regierungen, zu den Vereinten Nationen und zu zivilgesellschaftlichen Organisationen, führt hochrangige Gespräche, überbringt Botschaften, pendelt zwischen den Konfliktparteien hin und her, leitet gegebenenfalls mehrtägige Verhandlungsrunden und unterbreitet konkrete Vorschläge. Darüber hinaus leistet die NGO technische und wissensbasierte Unterstützung bei der Vorbereitung von Verhandlungsprozessen und bei der Umsetzung von Waffenstillstands- oder Friedensabkommen.

11 Seit 1989 war die NGO mittlerweile an 89 Wahlen in 36 Ländern (Stand: Januar 2012) mit eigenen Beobachtern beteiligt, darunter auch in zahlreichen Post-Konfliktgesellschaften.

Zu Carters Vermittlungsbemühungen unter Einschluss von nichtstaatlichen Gewaltakteuren gehören unter anderem die Beispiele Äthiopien, Sudan/Uganda und Israel/Palästina.¹² In Äthiopien (1988-89) vermittelte Carter zwischen der Regierung und der Führung der separatistischen *Eritrean People's Liberation Front (EPLF)*. Nach mehreren Vorgesprächen leitete er im September 1989 eine zwölf tägige Verhandlungsrunde, zu der sich die beiden Seiten erstmals unter Anwesenheit einer Drittpartei trafen, ohne jedoch ihren Konflikt zu beenden (dies geschah erst 1993 nach dem Sturz des äthiopischen Regimes). Im Falle von Sudan/Uganda handelte es sich hingegen um einen mehrjährigen Prozess, bei dem es mehrere Dimensionen zu bearbeiten galt: zum einen die innerstaatliche Ebene in beiden Staaten, in denen sich die Regierung mit bewaffneten Widerstandsgruppen konfrontiert sahen, zum anderen die zwischenstaatliche Ebene, da beide Regierungen die Rebellen der jeweils anderen Seite unterstützten. Die Verhandlungen zwischen den Regierungen mündeten in das Nairobi-Abkommen (8.12.1999), unterzeichnet von den beiden Staatschefs sowie – als Zeugen – von Jimmy Carter und dem damaligen kenianischen Präsidenten Daniel Arap Moi. Darin versichern beide Staaten, wechselseitig ihre territoriale Integrität zu respektieren und künftig bilaterale Konflikte gewaltfrei zu lösen; ferner wurde vereinbart, Kriegsgefangene auszutauschen, Rebellen zu entwaffnen und die Unterstützung von bewaffneten Gruppen im jeweiligen Nachbarland zu beenden sowie die diplomatischen Beziehungen wieder herzustellen. Mit Blick auf den Sudan vermittelte Carter mehrfach zwischen der Regierung und der südsudanesischen *SPLM/A* (1989, 1995, 2002), darunter auch einen sechsmonatigen Waffenstillstand; er blieb über mehrere Jahre in Kontakt zu den politischen Spitzen, Präsident Omar al-Bashir und Rebellenführer John Garang. Im Vorfeld der letztlich erfolgreichen Friedensverhandlungen in Kenia (2005) unterstützte das Center die Regionalorganisation *IGAD* bei ihrer Mediation und organisierte ein *pre-negotiation training* für beide Konfliktparteien. Weniger erfolgreich gestaltete sich hingegen der Prozess in Uganda, wo sich das Carter Center über einen längeren Zeitraum um einen Dialog zwischen der Regierung und der *Lord Resistance Army (LRA)* bemühte und dabei auch mit anderen lokalen und externen Akteuren kooperierte.¹³ 2003 wurden diese Versuche eingestellt,¹⁴ stattdessen unterstützte die NGO die damalige Friedensinitiative (*Northern Uganda Peace Initiative*), getragen von der ugandischen Politikerin Betty Bigombe und von *USAID*, die 2004-05 zu erneuten (letztlich gescheiterten) Friedensverhandlungen zwischen der Regierung und der *LRA* führte.

Besonders aktiv ist das Carter Center mit Projekten und lokalen Büros im Nahen Osten, insbesondere in Israel bzw. in den palästinensischen Gebieten. Die NGO organisierte mehrfach Treffen mit israelischer Regierung, mit der Führung von Hamas und Fatah, mit Friedens- und Menschenrechtsaktivisten/innen sowie *Thinktanks*, um Wege für eine Annäherung zwischen den beiden Palästinenserorganisationen sowie für eine Wiederaufnahme der Friedensverhandlungen mit Israel zu finden (vgl. The Carter Center 2009: 17). Jimmy Carter besuchte beispielsweise im April 2008 die Region, er sprach mit verschiedenen Seiten, darunter auch mit hochrangigen Vertretern der *Hamas*, einschließlich dem Vorsitzenden des Politbüros, Khaled Mashal, um diese von einem Waffenstillstand zu überzeugen, damit Verhandlungen zwischen Israel und dem palästinensischen Präsidenten Abbas

12 Weitere Fälle, die für diesen Kontext relevant sind, sind Bosnien (1994), wo es Carter gelang, zwischen den diversen Konfliktparteien einen viermonatigen Waffenstillstand zu vermitteln, sowie die Vermittlung zwischen den Regierungen von Ecuador und Kolumbien (2008/09) zur Wiederherstellung diplomatischer Beziehungen und zur bilateralen Annäherung bei der Lösung von Streitigkeiten, die sich nicht zuletzt auf die Frage bezogen, ob und inwieweit die kolumbianische Rebellenorganisation *FARC* Rückzugsräume und Trainingscamps in Ecuador nutzt.

13 Dazu gehörten insbesondere Vertreter/innen der Acholi-Gemeinschaft, das UN-Kinderhilfswerk UNICEF sowie die involvierten Regierungen von Uganda, Sudan, Kanada, Ägypten und Libyen.

14 Die Bemühungen des Carter Centers scheiterten nicht zuletzt auch an der schwierigen und unzuverlässigen Kommunikation mit *LRA*-Führer Joseph Kony, der sich auch aus Sicherheitsgründen weigerte, an einem Mediationsprozess teilzunehmen. Eine Reihe von geplanten Treffen zwischen dem Center und Kony musste daher abgesagt werden. Vgl. The Carter Center, „Uganda“, 2010, <<http://cartercenter.org/countries/uganda.html>>.

nicht unterminiert werden. Gegenüber dem Carter Center erklärte sich die Hamas-Führung bereit, ein Verhandlungsergebnis zwischen Israel und Abbas zu akzeptieren, wenn dieses in einem Referendum oder durch ein neu gewähltes palästinensisches Parlament eine Mehrheit finde.¹⁵ Diese Aktivitäten mündeten schließlich in einen von Ägypten vermittelten Waffenstillstand zwischen der *Hamas* und Israel (Juni bis Dezember 2008), der sich jedoch als überaus brüchig erwies.

Ansätze und Strategien

Grundsätzlich basieren die Aktivitäten zur Konfliktbearbeitung auf fünf Prinzipien, an denen das Center seine Arbeit orientiert und die die Organisation vor einer Instrumentalisierung durch Dritte schützen sollen (vgl. The Carter Center 2010: 6):

- die Suche nach zeitnahen Lösungen für drängende, humanitäre Probleme, basierend auf eigener Expertise und Analyse;
- die Vermeidung von Duplizierung, wenn bereits andere Akteure aktiv geworden sind;
- das neutrale und unparteiliche Verhalten bei Fragen von Streitschlichtung und Vermittlung;
- die Überzeugung, wonach Menschen ihre Lage verbessern können, wenn sie über die notwendigen Fähigkeiten und über Zugang zu Ressourcen verfügen sowie
- das mögliche Scheitern der eigenen Bemühungen als ein akzeptables Risiko anzusehen.

Diese Grundsätze übersetzen sich in den Vermittlungsbemühungen in spezifische „Spielregeln“: Die NGO und Jimmy Carter werden nur dann offiziell tätig, wenn sie von den Konfliktparteien explizit dazu eingeladen werden. Diese *intervention by invitation*-Regel dient dem Center einerseits als Legitimation für das eigene Engagement, andererseits als ein sichtbarer Beleg dafür, dass die Beteiligten gewillt sind, sich ernsthaft auf den Versuch einer externen Vermittlung einzulassen. Mehr noch: Die Konfliktparteien dokumentieren damit, dass sich in ihren Augen der Konflikt in einem Stadium befindet, in dem er ohne die Einmischung einer Drittpartei nicht beendet werden kann. Gleichzeitig ist die Einladung ein Signal an andere lokale wie externe Akteure, den Verhandlungsprozess zu unterstützen. Sie kann darüber hinaus als moralisches Druckmittel genutzt werden, falls eine Partei den Prozess sabotiert oder für ihre Zwecke instrumentalisiert. Dieser Einladung geht häufig ein längerer Konsultationsprozess voraus, bei dem zumindest eine Konfliktpartei signalisiert hat, dass sie an einer Initiative des Centers interessiert ist. Umgekehrt prüft die NGO, ob sie sich angesichts begrenzter zeitlicher, personeller und finanzieller Ressourcen engagieren soll, und ob sie die Chance sieht, einen Beitrag zu leisten, der von anderen, bereits engagierten Akteuren nicht erbracht oder erwartet werden kann. Dem folgt eine mehrwöchige oder mehrmonatige Phase von informellen, teils geheim gehaltenen Gesprächen und Kontakten mit allen Seiten, um den Rahmen und die Agenda für die Mediation abzustimmen. Ein wichtiger Punkt ist dabei, dass sich die Konfliktparteien de facto wechselseitig als „legitime“ Verhandlungspartner anerkennen (Babbitt 1994: 389). Insbesondere in der Konstellation, in der eine Regierung mit Rebellenorganisationen oder anderen bewaffneten Gruppen verhandeln soll, ist dieser Aspekt häufig für sich genommen bereits ein Fortschritt, da ein wesentlicher Zug solcher Konflikte darin besteht, sich wechselseitig jedwede

15 Vgl. The Carter Center: „Trip Report by Former U.S. President Jimmy Carter to Israel, Palestine, Egypt, Syria, Saudi Arabia, and Jordan: April 13-22, 2008, 22 April 2008“, <http://cartercenter.org/news/trip_reports/middle_east_2008.html> (9.6.2010).

„Legitimität“ abzuspüren. Selbst wenn – wie nicht selten – die Vermittlungen des Carter Centers scheitern, bleibe, so ein Interviewpartner, dieser Punkt ein Ergebnis, an das spätere Verhandlungsrunden anknüpfen könnten.

Mit der Einladung beginnt die offizielle Mediation, die üblicherweise federführend von Jimmy Carter und seinem Team durchgeführt wird, auch wenn im Einzelfall weitere Drittparteien an dem Prozess direkt oder mittelbar beteiligt sind. Es handelt sich um eine stark von der Persönlichkeit Carters geprägte Herangehensweise, bei der der frühere US-Präsident in einer öffentlichen Erklärung an die moralische Verantwortung der Konfliktparteien appelliert, für Frieden und für die Einhaltung der Menschenrechte zu sorgen. In der Regel entwickelt Carter selbst, basierend auf den Gesprächen, einen Entwurf für eine Vereinbarung, der als Diskussionsgrundlage dient. Er bemüht sich auf diese Weise, die Verhandlungen in eine ergebnisorientierte Richtung zu lenken, wobei von ihm in einem ersten Schritt Prinzipien formuliert werden, auf die sich die Konfliktparteien verständigen sollen, ehe dann Details gemeinsam verhandelt werden. Ein solcher Prozess kann sich über mehrere Tage und Wochen bzw. über mehrere Verhandlungsrunden erstrecken. Sollte eine Vereinbarung – etwa ein Waffenstillstand oder ein umfassenderes Abkommen – unterzeichnet werden, begleitet die NGO die Umsetzung derselben, dazu gehören auch Nachverhandlungen, wenn Unklarheiten über die Implementierung der vereinbarten Schritte auftreten.¹⁶ Darüber hinaus macht Jimmy Carter von Beginn an klar, dass er eine öffentliche Verurteilung aussprechen werde, wenn eine oder beide Seiten eine von ihm vermittelnde Vereinbarung missachteten.

Im Falle eines (vorläufigen) Scheiterns beendet Carter seine Mission und macht diesen Schritt ebenfalls öffentlich, nicht zuletzt dokumentiert auf der Homepage des Centers. Wie die Fälle Sudan/*SPLM/A*, Uganda/*LRA* oder Israel/Palästina zeigen, reißt aber der Gesprächsfaden mit führenden Akteuren oftmals nicht völlig ab, sondern es kann in Abständen von mehreren Jahren wiederholt zu Gesprächen und Vermittlungsbemühungen kommen. Da sich das Carter Center vor allem in Fällen engagiert, die international als schwer lösbar gelten, sieht man es nach eigener Aussage bereits als „Erfolg“ an, wenn zumindest eine temporäre Beendigung aktiver Kampfhandlungen erreicht werden konnte, um die Chance für weitere, substantiellere Verhandlungen zu eröffnen. Auch wenn sich das Center grundsätzlich der *do no harm*-Prämisse verpflichtet sieht, sind sich die Interviewpartner bewusst, dass eine gescheiterte Mediation unter Umständen den Konflikt verschärfen und zu einer Re-Eskalation der Gewalt beitragen kann – eine Gefahr, die sich trotz aller Vorkehrungen nicht immer ausschließen lasse.

Stärken und Schwächen

Die Stärken und Schwächen dieser Vorgehensweise hängen eng mit dem personalisierten Vermittlungsansatz zusammen. Der Ansatz basiert in hohem Maße auf der persönlichen Reputation von Jimmy Carter als *elder statesman* und erfahrenem Mediator. Als Quellen seiner Reputation dienen zum einen die früheren Verdienste und Erfolge aus der Zeit seiner Präsidentschaft (z.B. Camp David-Verhandlungen zwischen Ägypten und Israel 1978). Zum anderen werden seine Aktivitäten von anderen Personen oder Institutionen mit hoher Reputation anerkannt und positiv bewertet, was wiederum sein Ansehen und Prestige steigert. Dazu gehört zweifellos die Verleihung des Friedensnobelpreises im Jahr 2002, aber auch seine Teilnahme an dem 2007 von Nelson Mandela begründeten Netzwerk der

16 Ein Beispiel dafür war die Unterstützung bei der Implementierung des Nairobi-Abkommens zwischen Sudan und Uganda (8.12.1999). Das Carter Center organisierte hier diverse Gespräche auf der Ebene der Ministerien und Sicherheitsbehörden beider Länder. Vgl. The Carter Center (2010), "Uganda", <<http://www.cartercenter.org/countries/uganda.html>> (8.6.2010).

Elders. Letzteres besteht aus früheren Staatschefs und Ex-Offiziellen, die sich nunmehr als Privatpersonen für Friedensaktivitäten einsetzen.¹⁷ Diese Reputation verschafft Carter und seiner Organisation den Zugang zu sehr unterschiedlichen Akteuren, nicht zuletzt aber zu amerikanischen Regierungsstellen und zu internationalen Organisationen sowie, falls notwendig, zu den internationalen Medien. Das Carter Center kann auf diese Weise diverse Informationsquellen nutzen – und gleichzeitig politisches Lobbying für seine Agenda betreiben. Ausgestattet mit diesem symbolischen und sozialen Kapital ist das Center in der Lage, hochrangige Kontakte zu den Konfliktparteien herzustellen, dies gilt sowohl für Staats- und Regierungschefs als auch für Rebellenführer. Für beide Seiten kann es unter Umständen vorteilhaft sein, die NGO bzw. ihren Gründer als Vermittler zu engagieren, um von seinem internationalen Ansehen zu profitieren und damit – zumindest temporär – das eigene Prestige zu erhöhen. Umgekehrt signalisiert der hohe persönliche Einsatz Carters den Konfliktparteien, dass er beide Seiten in ihren Anliegen ernst nimmt, was insbesondere für nicht-staatliche Gewaltakteure einen gewissen Achtungserfolg darstellt, und dass er gewillt ist, gegebenenfalls seinen Ruf als Mediator aufs Spiel zu setzen, was seine Glaubwürdigkeit gegenüber den Beteiligten erhöht (Babbitt 1994: 388).

Damit werden auch die Grenzen des Ansatzes deutlich: Zum einen bedeutet die Abhängigkeit von der Person Carter eine Einschränkung für die Handlungsfähigkeit der NGO. Dies gilt nicht nur in logistischer und zeitlicher Hinsicht, da Jimmy Carter nicht ständig in allen Vermittlungsprojekten präsent und aktiv sein kann, sondern auch mit Blick auf seine Reputation, die einen wesentlichen Anreiz für die Konfliktparteien bildet, sich auf eine Mediation einzulassen. Auch wenn erfahrene Mitarbeiter/innen des Centers im Einzelfall eigene Vermittlungen unternehmen bzw. von Carter angestoßene Prozesse weiterverfolgen¹⁸, lässt sich konstatieren: Ohne Carter als Aushängeschild würde die Organisation deutlich an Anziehungskraft und Einfluss einbüßen und müsste vermutlich ihr „Geschäftsmodell“ ändern. Darüber hinaus ist die idiosynkratische Arbeitsweise von Jimmy Carter und seinem Team intern schwer zu dokumentieren, geschweige denn durch Außenstehende zu evaluieren. Zwar veröffentlicht die NGO eine Reihe von Carters Reiseberichten sowie stärker analytische Papiere auf ihrer Homepage. Dennoch gibt es nur ein schwach entwickeltes Monitoring der eigenen Aktivitäten. Eine umfassende, systematische Evaluation der verschiedenen Friedensbemühungen, um Lehren für die eigene Arbeit zu ziehen, fehlt bisher.¹⁹

Zum anderen setzt diese Art der Vermittlung voraus, dass die Konfliktparteien ernsthaft an einem Dialog und einer Mediation interessiert sind und sich auf die Argumente, die Carter und sein Team vortragen, einlassen. Wenn jedoch eine Konfliktpartei den Prozess nur als Plattform nutzen möchte, um die internationale Aufmerksamkeit auf die eigenen Positionen zu lenken und damit an Legitimität gegenüber der lokalen Öffentlichkeit zu gewinnen, dann dürften die Bemühungen des Centers kaum erfolgreich sein. Ebenso wenig kann die NGO die Einhaltung einer Vereinbarung überwachen oder gar garantieren, sie kann allenfalls den Prozess der Implementierung durch Hilfsprojekte und Nachverhandlungen begleiten.

17 Die Mitglieder der *Elders* sind Martti Ahtisaari, Kofi Annan, Ela Bhatt, Lakhdar Brahimi, Gro Brundtland, Fernando H. Cardoso, Jimmy Carter, Graça Machel, Mary Robinson und Desmond Tutu, mit *Elders* ehrenhalber Nelson Mandela und Aung San Suu Kyi. Vgl. The Elders (2010), „About The Elders“, <<http://www.theelders.org/elders>> (7.6.2010).

18 Vgl. The Carter Center (2010), „Q&A with Hrair Balian, Director, Carter Center Conflict Resolution Program, Oct. 27, 2008“, <http://www.cartercenter.org/news/current_qa/balian_qa_091608.html> (9.6.2010).

19 Das Center hat allerdings ein Projekt mit Paul Collier (Oxford University) begonnen, um eine akademische Langzeit-evaluation seiner Arbeit durchzuführen.

2.2 Centre for Humanitarian Dialogue

Das Centre for Humanitarian Dialogue (HD Centre oder HDC) versteht sich als „neutrale und unparteiische“ Organisation und verfolgt nach eigener Aussage die Zielsetzung „to reduce the consequences of the conflict, improve security, and ultimately contribute to the conflict's peaceful resolution.“²⁰ Dabei konzentriert sich die NGO vor allem auf zwei Aufgabenfelder, die dazu dienen sollen, die „formale Diplomatie“ zu ergänzen: die direkte Mediation zwischen Konfliktparteien sowie die wissensbasierte, personelle oder logistische Unterstützung von Vermittlungsversuchen anderer Akteure (*mediation support*). In beiden Bereichen strebt das HD Centre einen Dialogprozess auf der Basis humanitärer Prinzipien an und will vor allem dafür Sorge tragen, dass eine Vermittlung nicht an grundlegenden Aspekten wie fehlenden Kompetenzen (auf Seiten der Konfliktparteien) oder Ressourcen (auf Seiten der Mediatoren) scheitert. Insofern setzt das HD Centre eine Stufe „niedriger“ an als das Carter Center, es changiert in seiner praktischen Arbeit stärker zwischen verschiedenen Ebenen der Vermittlung (*track 1, track 1.5 oder track 2*) und begreift sich in stärkerem Maße als „Dienstleister“ für andere internationale Akteure.

Gründung und Organisation

Das HD Centre begann seine Arbeit im August 1999 als eine private Stiftung nach Schweizer Recht und beschäftigt am Sitz in Genf rund 20 Projektmitarbeiter/innen, darüber hinaus unterhält die NGO ständige Regionalbüros in Singapur (*Asia Regional Office*) und in Nairobi (*Africa Regional Office*) mit jeweils einem kleinen Team sowie, projektabhängig, zeitweise kleinere Büros (z.B. in Manila und in Sulu auf den Philippinen). Das Personal verfügt in der Regel über berufliche Erfahrungen in verschiedenen internationalen Organisationen, INGOs oder Regierungsstellen sowie über relevante Einsätze in Krisengebieten. Die besten Beispiele dafür sind die bisherigen Direktoren, die beide auf eine Karriere bei den Vereinten Nationen zurückblicken.²¹ Finanziert wird HDC durch Spenden und Zuweisungen, die es von staatlichen und multilateralen Gebern ebenso wie von Unternehmen oder privaten Stiftungen durch aktives Fundraising einwirbt. Sowohl die Zahl der Förderer als auch das Budget der Organisation ist dabei stetig gestiegen. 2010 belief sich der Etat auf rund 16 Mio. SFR (2009: 17,2 Mio. SFR, 2008: 14,7 Mio. SFR, 2007: 14,7 Mio. SFR) (vgl. HD Centre 2011: 60-61; 2010: 49). Zum Vergleich: Im Gründungsjahr 1999 musste das Centre noch mit 1,5 Mio. SFR auskommen. Bei fast drei Viertel der Gelder handelt es sich allerdings um eine projektgebundene Förderung, weshalb der finanzielle Spielraum der NGO relativ begrenzt ist (vgl. HD Centre 2009: 38). Neue Projekte und Aktivitäten bedürfen daher in der Regel auch neuer Finanzquellen. Allerdings geriet das HD Centre aufgrund der Veruntreuung von Geldern 2010 in eine schwere Krise. Nachdem der Betrug zur Jahresmitte aufgeflogen war, wurde der verantwortliche Finanzdirektor entlassen und es begann ein hausinterner Prozess, um Budgetkontrolle und Buchhaltung grundlegend zu reformieren und die Glaubwürdigkeit der Organisation wieder herzustellen (vgl. HD Centre 2011: 5). In dieser Situation zeigte sich auch die Bedeutung des neunköpfigen *Boards*, seit Anfang 2011 unter dem Vorsitz von Jean-Marie Guéhenno, dem früheren *UN-Under-Secretary General of Peacekeeping Operations*. Dieses Aufsichtsgremium soll die Grundausrichtung und das Management der Organisation überwachen; es beschließt nicht nur

20 Siehe unter: HD Centre, „Welcome to the HD Centre“, <<http://www.hdcentre.org>> (3.5.2010).

21 Der Begründer des Centres, Martin Griffiths (1999-2011), arbeitete u.a. für den britischen auswärtigen Dienst, für die NGO *Action Aid*, für *UNICEF* sowie für das *UN Department of Humanitarian Affairs*, darunter als *UN Regional Humanitarian Coordinator for the Great Lakes*, als *UN Regional Coordinator in the Balkans* sowie als stellvertretender *UN Emergency Relief Coordinator*. David Harland, Direktor seit April 2011, wirkte zuvor als Abteilungsleiter im *UN Department of Peacekeeping Operations* sowie in verschiedenen Funktionen in Auftrag des UN Generalsekretärs in Konfliktgebieten wie Haiti, Kosovo, Bosnien und Timor-Leste.

das jährliche Budget, sondern ernennt auch den Direktor. Zudem fungiert seit März 2010 Javier Solana, der frühere Hohe Repräsentant der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, als Ehrenpräsident der NGO.

Wesentlicher für die operative Arbeit ist jedoch das Oslo Forum, ein Netzwerk von profilierten Mediatoren in Friedensprozessen. Das Forum wurde 2003 gegründet und wird gemeinsam vom norwegischen Außenministerium und dem HD Centre getragen. Ziel des Forums ist es, die internationale Reputation und den Status von Mediationsverfahren zu verbessern. Die Teilnehmer/innen tauschen sich einmal jährlich in Oslo oder in regionalen Treffen über ihre Erfahrungen informell aus. Ungeachtet konkreter Projekte sieht das HD Centre eine zentrale Aufgabe darin, das analytische Verständnis und die Professionalisierung von Konfliktmediation voranzutreiben. Dazu dienen nicht zuletzt eine Reihe von Publikationen (u.a. *Mediation Practice Series*), Experten-Workshops, die Erstellung von Ausbildungsmaterial sowie die Entwicklung von *best practices*. Durch das Oslo Forum hält das HD Centre Kontakt zu einer Reihe von Persönlichkeiten, darunter *elder statesmen*, ehemalige und aktive hochrangige Beamte sowie Wissenschaftler/innen, die das Centre gelegentlich mit Rat und Tat unterstützen.²² Das Oslo Forum verschafft HDC damit auch eine gewisse *convening power* gegenüber Konfliktparteien, da es in der Lage ist, hochrangige politische Ebenen für einen Vermittlungs- und Verhandlungsprozess zu mobilisieren. Gleichzeitig erhält HDC durch seinen Zugang zu einflussreichen Personen und Institutionen eine Rolle als *gatekeeper*, was es als Partner für Konfliktparteien, zumal für nicht-staatliche Gewaltakteure, interessant macht.

Profil der Aktivitäten

Auf dieser Basis ist die NGO in einer Reihe von Konflikten in Afrika und Asien in unterschiedlicher Weise engagiert. Eine prägende Erfahrung war dabei ihr erster Einsatz: Bereits 1999, als die neu gegründete Organisation noch im Aufbau war, spielte sie eine wesentliche Rolle im Aceh-Konflikt zwischen der indonesischen Regierung und der separatistischen *Gerakan Aceh Merdeka (GAM)*. Basierend auf persönlichen Kontakten des Direktors zur indonesischen Regierung wurde das HD Centre vom Staatspräsidenten Wahid offiziell beauftragt, zwischen beiden Seiten einen Dialog zu etablieren. Die NGO organisierte daraufhin in Form von „guten Diensten“ im Jahr 2000 eine Reihe von Workshops mit Vertretern der Regierung und der *GAM* in der Schweiz wie auch in Aceh, die im Mai in eine Vereinbarung über eine dreimonatige *humanitarian pause* mündeten, um Hilfsorganisationen die Arbeit in Aceh zu erleichtern. Gleichzeitig sollte die Feuerpause, die im September 2000 erneut um drei Monate verlängert wurde, genutzt werden, um „vertrauensbildende Maßnahmen“ durchzuführen. Es wurden dazu verschiedene gemeinsame Komitees gebildet.²³ Zwar kam es im März 2001 zu einer erneuten Gewalteskalation zwischen dem Militär und der *GAM*, aber der Gesprächsfaden zwischen beiden Konfliktparteien riss nicht ab. Um nunmehr eine formale Vermittlung in Gang zu bringen, schlug das HD Centre in Ermangelung eigener Kapazitäten weitere Einzelpersonen als *mediation advisors* vor, die den Prozess unterstützen sollten und die an den Gesprächen in Aceh und Jakarta teilnahmen.²⁴ Gleichzeitig wurden die Bemühungen des HD Centre aktiv von der Weltbank,

22 Die Liste der Teilnehmer am Oslo Forum umfasst Persönlichkeiten wie Gerry Adams, Martti Ahtisaari, Kofi Annan, Margaret Anstee, Betty Bigombe, Lakhdar Brahimi, Chester Crocker, Jan Egeland, Kai Eide, Gareth Evans, Thomas Greminger, Thabo Mbeki, Luis Moreno-Ocampo, Olusegun Obasanjo, David Petrasek, Stephen J. Stedman, Heidi Tagliavini, Anthony Zinni und weitere mehr.

23 Diese umfassten das *Joint Forum*, das *Joint Committee for Security Modalities*, das *Joint Committee for Humanitarian Action*, zwei *Monitoring Teams* sowie vier *District Monitoring Teams*.

24 Es handelte sich um den Konfliktforscher William Ury (Harvard University), den Völkerrechtler Hurst Hannum (Fletcher School, Tufts University), den früheren US-General Anthony Zinni, den ehemaligen Außenminister Thailands

der EU, der US-Regierung und der norwegischen Regierung unterstützt. Das Ergebnis war die Unterzeichnung des *Cessation of Hostilities Agreement (COHA)* in Genf im Dezember 2002, dessen Umsetzung durch eine Monitoring Mission unter Beteiligung des HD Centre überwacht werden sollte.²⁵ Es zeigte sich jedoch, dass die Implementierung Anlass für erhebliche Konflikte bot, insbesondere mit Blick auf die Frage der Demilitarisierung der Region Aceh, die zum einen den Rückzug von Regierungstruppen und zum anderen die Entwaffnung der GAM voraussetzte. Im Mai 2003 scheiterte der Prozess, als beide Seiten zur Gewalt zurückkehrten, was zum Abzug des internationalen Personals aus Aceh führte. Das HD Centre konnte das Wiederaufflammen des Konflikts nicht verhindern und beendete ebenfalls sein Engagement.²⁶ Diese Episode enthielt eine ambivalente Botschaft: Einerseits gelang der NGO ein Einstieg in einen Dialog- und Friedensprozess sowie eine Öffnung des Konflikts für andere internationale Akteure, was bis dato keinem Vermittler gelungen war. Andererseits wurde deutlich, dass die Umsetzung und Überwachung eines militärisch-operativen Abkommens die Fähigkeiten der – noch jungen – NGO überstieg.

Seither konzentriert sich das HD Centre auf Vermittlungsbemühungen im engeren Sinne. Dazu bietet es ein Spektrum von Aktivitäten an, das von der Etablierung eines Dialogs über „gute Dienste“ und direkte Mediation bis hin zu *capacity building*-Maßnahmen reicht (vgl. Griffiths/Whitfield 2010: 18-19). Zu Letzterem zählt nicht zuletzt die Unterstützung von nicht-staatlichen Gewaltakteuren, um im Zuge eines Vermittlungsprozesses deren Transformation in eine legale politische Partei zu begleiten. Beispiele für das HDC-Engagement sind:

- die Beteiligung am *All Inclusive Political Dialogue (AIPD)* in der Zentralafrikanischen Republik (seit 2007);²⁷
- der Dialog über humanitären Zugang zu zwischen Armee und Rebellen umkämpften Gebieten in Burundi (1999-2000) oder in Myanmar/Burma (2000-2009);
- die Aktivitäten in Nepal (2000-2006), um einen Dialog zwischen der Regierung und den maoistischen Rebellen zu befördern;
- informelle Gespräche zwischen der Regierung und den muslimischen Rebellen, der *Moro National Liberation Front (MNLF)* bzw. der *Moro Islamic Liberation Front (MILF)*, in Mindanao auf den Philippinen (seit 2005) sowie die Mitwirkung an der International Contact Group (seit 2009), die den formellen Friedensprozess zwischen Regierung und *MILF* begleiten soll (siehe auch Kap. 2.3);
- die Bemühungen zur Konfliktlösung zwischen der Regierung und desertierten Soldaten in Timor-Leste (2007).²⁸

Surin Pitsuan, den ehemaligen jugoslawischen Außenminister Budimir Loncar sowie den britischen Abgeordneten Lord Avebury.

25 Das HD Centre organisierte den Prozess der internationalen Monitore, die vor allem aus Norwegen, Thailand und von den Philippinen stammten, und die gemeinsam mit lokalem Personal, gestellt von beiden Konfliktparteien, die über 200 Personen starke Mission bildeten. Zudem wurden sechs lokale Büros in Aceh eingerichtet, um die Einhaltung der Vereinbarung zu überwachen und gegebenenfalls Verstößen nachgehen zu können.

26 Der Konflikt wurde erst im August 2005 beigelegt, als erneut eine NGO, in diesem Fall die finnische *Crisis Management Initiative (CMI)* unter der Leitung des früheren Präsidenten Martti Ahtisaari, unterstützt von der EU, zwischen beiden Seiten erfolgreich vermittelte. Die Regierung und die GAM unterzeichneten ein umfassendes Friedensabkommen, in dem ein Autonomiestatus für Aceh und eine Entmilitarisierung der Provinz geregelt wurde.

27 Die erste Phase dieses Dialogprozesses zur nationalen Aussöhnung wurde von Präsident François Bozizé im August 2007 angestoßen, um eine Eskalation des Konflikts im Land zu verhindern. Ein Erfolg dieser Maßnahme war die Beteiligung der *Armée Populaire pour la Restauration de la République et de la Démocratie*, was wiederum die Tür für einen späteren Waffenstillstand und ein Friedensabkommen öffnete.

28 Die ehemaligen Soldaten, angeführt vom Major Alfredo Reinado, protestierten 2006 mit ihrer Aktion gegen angebliche Benachteiligungen bei der Beförderung innerhalb der Armee. Sie warfen der Regierung vor, dass gezielt Soldaten aus dem Ostteil des Landes gegenüber dem Westteil bevorzugt würden. Dieser Vorfall führte 2006 zu gewalttätigen Ausschreitungen in Timor-Leste.

Darüber hinaus unterstützt HDC auf Anfrage mit personellen und finanziellen Mitteln sowie mit logistischer und fachlicher Expertise Vermittler/innen in anderen Konfliktfällen, wie etwa bei der Klärung technischer und juristischer Fragen im Djibouti-Friedensprozess in Somalia²⁹ die Assistenz für die norwegische Regierung bei ihrer Mediation zwischen der Regierung und der *National Democratic Front* auf den Philippinen (seit 2004)³⁰ oder die Entsendung von Personal für das Team von Kofi Annan zur Vermittlung zwischen Regierung und Opposition nach den Wahlen in Kenia (2008).

Ansätze und Strategien

Ausgangspunkt für das Engagement sind humanitäre Überlegungen, insbesondere der Schutz der Zivilbevölkerung vor den Folgen gewaltsamer Auseinandersetzungen. Bei der Kontaktaufnahme zu den Konfliktparteien, ob nun Regierungen oder bewaffnete Gruppen, präsentiert sich HDC in erster Linie als ein „humanitärer Akteur“, der den Einstieg in einen Dialog und in spätere Vermittlungsaktivitäten primär über humanitäre Fragen sucht, um beispielsweise den Zugang zur betroffenen Bevölkerung zu erleichtern oder einen Waffenstillstand zu erwirken, wie dies im Aceh-Konflikt der Fall war. Das HD Centre setzt insofern auf die zivilisierende Wirkung von Dialogformaten:

„Dialogue literally humanises conflict. It encourages people to engage as human beings, not as factions, organizations, rebels or governments. Dialogue is the basis for mediation and mediation is potentially the basis for peace” (HD Centre 2011: 12).³¹

Die Vorteile dieser Vorgehensweise sehen HDC-Offizielle darin, dass “dialogue does not confer legitimacy, compromise principles or strategic interests, or presume any outcome” (Griffiths/Whitfield 2010: 18). Die Prämisse, auf der die NGO arbeitet, lautet nach eigener Aussage: *„Who talked once, will talk again.“*

Besonders geeignet dafür ist die Durchführung von Workshops zu humanitären Fragen. Mit Blick auf die Situation in Darfur/Sudan organisierte die NGO beispielsweise zwischen 2008 und 2010 eine Serie von Treffen in Genf, Darfur und Kenia zum einen mit Vertretern der Regierung und internationalen Organisationen, zum anderen mit den lokalen Befehlshabern unterschiedlicher Rebellengruppen und ausländischen Hilfsorganisationen, um die Möglichkeiten für einen „humanitären Dialog“ zu erörtern.³² Im Mittelpunkt dieser Gespräche standen u.a. der Zugang und die Sicherheit von Mitarbeiter/innen humanitärer Organisationen, der Schutz von Flüchtlingen, Frauen und Kindern sowie Fragen des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte.³³ Darüber hinaus entwickelt und fördert HDC gemeinsam mit lokalen Akteuren Initiativen, die auf Reduzierung oder Prävention von Gewalt

29 An dieser Friedenskonferenz in Djibouti (31.5.-9.6.2008) nahmen die somalische *Transitional Federal Government* und die *Alliance for the Reliberation of Somalia* teil. Diese wurde vom *UN Special Representative of the Secretary-General for Somalia*, Botschafter Ahmedou Ould-Abdallah, moderiert und konnte mit der Unterzeichnung eines Friedensabkommens zum Abschluss gebracht werden. Der Prozess zielte auf eine Beendigung aller Kampfhandlungen in Somalia.

30 Die *National Democratic Front* ist eine Dachorganisation für linke politische Parteien, Gewerkschaften und andere Gruppen, wie unter anderem die Kommunistische Partei der Philippinen (*CPP*) und die militante *New People's Army (NPA)*. Sie promulgiert eine nationale Einheit für den “revolutionären Kampf” und organisiert politische und materielle Unterstützung für die Bewegung.

31 Als Satzungszweck wird ausdrücklich formuliert: “to create favourable conditions for the creation of a universal and multi-sectoral dialogue on humanitarian issues” (Art. 1a, *Articles of Association and Regulations of the Foundation entitled Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue* (November 2003).

32 Das HD Centre begann den Dialogprozess zu Darfur im Juli 2008 mit der Unterstützung des *UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)* und bezog die Rebellengruppierungen *Sudan Liberation Army (SLA)* und *Justice and Equality Movement (JEM)* ein.

33 Infolge des Dialogs mit VN-Organisationen, den das HD Centre vermittelt hatte, unterzeichnete im Juli 2010 bspw. die Rebellengruppe *JEM* ein „Memorandum of Understanding“ zum Schutz von Kindern in Darfur.

abzielen: Beispielsweise wurde 2007 ein entsprechendes Projekt für die Insel Sulu (Mindano/Philippinen) aufgelegt (*Armed Violence Reduction Initiative*), das zivilgesellschaftliche Akteure einschloss und dazu diente, die Provinzregierung bei der Kontrolle und Entwaffnung von Milizen bzw. Bürgerwehren zu unterstützen.³⁴ 2009-10 wurde dieser Ansatz erweitert, indem HDC lokale Vermittler/innen und Beobachter/innen ausbildete und unterstützte, die bei Konflikten zwischen Rebellen, Clans oder anderen Gruppierungen vermitteln bzw. über Gewalthandlungen berichten sollten.³⁵

Welchen Ansatz das HD Centre im konkreten Fall wählt, hängt auch davon ab, wie die NGO auf mögliche Projekte aufmerksam wird bzw. wie der erste Kontakt zu den Konfliktparteien hergestellt wird. In manchen Fällen wird ein Vorschlag zum Engagement aus dem Oslo Forum an die Organisation herangetragen, in anderen wird HDC von einer Konfliktpartei, von Exilgruppen oder von einem bereits involvierten externen Akteur – etwa einer UN-Organisation – angesprochen und um Unterstützung gebeten.³⁶ Nach Aussage der NGO basiert die Auswahl der Projekte jedoch zumeist auf eigener Recherche und auf Kurzzeit-Missionen, um sich von der Lage vor Ort ein Bild zu machen und erste Kontakte mit lokalen Akteuren aufzunehmen. Bei nicht-staatlichen Konfliktparteien geschieht dies zum Teil auch über das Internet oder über Exilgruppierungen, die in Europa existieren. Dabei hat HDC grundsätzlich die Erfahrung gemacht, dass sich die Kontaktaufnahme mit bewaffneten Gruppen relativ leicht bewerkstelligen lässt. Es gilt dann auszuloten, ob und inwieweit Chancen für einen humanitären Dialog bzw. für einen weitergehenden Vermittlungsprozess bestehen. Dazu werden Gespräche möglichst mit allen Seiten geführt, um diese von den Vorzügen eines Engagements der NGO zu überzeugen. HDC sichert den Beteiligten absolute Diskretion und Vertraulichkeit zu, was Konsequenzen für die Möglichkeiten der NGO hat: Zum einen ist es unter solchen Vorzeichen schwierig, mit anderen Akteuren, seien es Internationale Organisationen oder andere NGOs, zu kooperieren. Zum anderen verzichtet sie auf öffentlichkeitswirksames Anprangern, da dies dem Bruch der Vertraulichkeit gleich käme. Es gelte mittels solcher Konsultationen, eine Situation „reifer“ für Vermittlungsprozesse zu machen (Griffiths/Whitfield 2010: 18). Allerdings hat sich gezeigt, dass es häufig schwieriger ist, eine Regierung von der Notwendigkeit eines solchen Prozesses zu überzeugen als eine politische oder militärische Führung bewaffneter Gruppen. Diese seien, so die Aussage von HDC-Mitarbeitern, in der Regel dann zu Verhandlungen bereit, sobald sich auch hochrangige Regierungsvertreter dazu bereit erklärten.

Das HD Centre lehnt – wie auch das Carter Center – parallel geführte oder gar konkurrierende Vermittlungsversuche ab, da solche Aktivitäten für Manipulationen und Instrumentalisierung durch die Konfliktparteien besonders anfällig seien und deren Möglichkeiten für *forum shopping* erhöhen würden (vgl. Griffiths/Whitfield 2010: 10-11). Die NGO engagiert sich daher nicht bzw. beendet ihr Engagement, wenn ein anderer Mediator in dem Konflikt tätig geworden ist. Dies war beispielsweise in Nepal der Fall, wo HDC mehrere Jahre (2000-2006) aktiv war und Kontakte zu den maoistischen Rebellen aufgebaut hatte, sich aber zurückzog, nachdem andere Akteure, insbesondere die Vereinten Nationen, mehr und mehr Vermittlungsaufgaben übernahmen (Griffiths/Whitfield 2010: 19).

34 Bei diesen Milizen handelt es sich um paramilitärische Organisationen, die mit Armee bzw. Polizei kooperieren; sie werden in Mindanao zur Aufstandsbekämpfung gegen die Rebellen eingesetzt.

35 Das HD Centre förderte dabei die Bildung der *Tumikang Sama Sama*, einer Gruppe von sechs lokalen Persönlichkeiten, die als Vermittler agieren sollen, sowie im Rahmen der *Prevention of Election Related Violence Initiative* den Einsatz von 25 Beobachtern.

36 In Burundi etwa reagierte die NGO auf eine Anfrage des damaligen *UN Under-Secretary General for Humanitarian Affairs*, Sergio Vieira de Mello.

Stärken und Schwächen

Das HD Centre hat eine Nische auf dem Gebiet der Konfliktvermittlung besetzt und ein eigenes Profil entwickelt, indem es eine Mischung aus Dienstleister und *consultancy*, aus Plattform und Netzwerk darstellt. Die NGO ist relativ klein, sie kann flexibel und rasch im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten auf Anfragen, Projektideen oder neue Umstände reagieren, was in der Regel großen Bürokratien und staatlichen Akteuren schwer fällt. Sie verfügt – nicht zuletzt durch das Oslo Forum – über gute Beziehungen zu prominenten Konfliktvermittlern und internationalen Organisationen und sie kann die Reputation des Verhandlungsortes Genf für ihre Gespräche und Workshops mit Konfliktparteien nutzen (*Swiss factor*). Ihr größter Vorteil besteht aber wohl darin, dass sie vergleichsweise unauffällig vor Ort agiert und ihr Engagement mit keiner allzu hohen politischen Symbolik verbunden ist, wie dies bei offiziellen Vermittlungsbemühungen der Fall ist. Sich auf einen Dialog mit einer NGO einzulassen, sei letztlich für die lokalen Parteien mit geringen politischen Kosten verbunden, bilanzieren Griffiths/Whitfield (2010: 12). Gerade in Kontexten, denen international eine *lower strategic priority* beigemessen werde, hätten inoffizielle Vermittler größere Chancen auf Zugang zu den lokalen Konfliktakteuren.

Allerdings zeigen sich an diesem Punkt die Grenzen des HDC-Engagements. Denn genauso leicht wie der Einstieg in einen Dialog mit der NGO ist im Zweifel auch der Ausstieg. Anders formuliert: Das HD Centre verfügt nicht über ausreichend politisches Gewicht, um die Konfliktparteien in eine gewünschte Richtung zu drängen. Es bleibt letztlich darauf angewiesen, mit seinen Appellen und Argumenten zu überzeugen bzw. muss darauf hoffen, dass bei den Konfliktparteien die Einsicht wächst, wonach ein Vermittlungsprozess das „kleinere Übel“ gegenüber fortgesetzten Kampfhandlungen ist. Zwar vermag, wie gezeigt, HDC damit den einen oder anderen Prozess in einer Frühphase zu initiieren oder zu unterstützen. Gleichwohl ist der Organisation bewusst, dass beim Fortschreiten der Vermittlung und insbesondere bei der Implementierung von Ergebnissen andere, mächtigere Akteure aktiv werden müssen. Das HD Centre plädiert daher für ein koordiniertes Ineinandergreifen von inoffiziellen und offiziellen Vermittlungsbemühungen: „*The early stages of a privately led mediation can proceed with a degree of confidentiality; if such mediation is to advance, however, it will eventually require the support and cooperation of official actors to reach a lasting agreement*“ (Griffiths/Whitfield 2010: 10).

2.3 Conciliation Resources

Einen anderen Ansatz als Carter Center und HD Centre verfolgt Conciliation Resources (CR). Die NGO konzentriert sich primär auf die Rolle der betroffenen Gemeinschaften und auf das gesellschaftliche Umfeld von Konflikten – und weniger auf die Konfliktakteure im engeren Sinne. CR setzt auf der unteren politischen Ebene – *grassroots level* – an, beteiligt sich aber auch an informellen Gesprächen und Vermittlungen im Rahmen von zivilgesellschaftlichen Initiativen (*Track 2*). Als Leitlinie gilt die Maxime, wonach „*people living in areas affected by armed conflict should be involved in resolving their own conflicts*“.³⁷ CR unterstützt und ermutigt damit vorrangig lokale Akteure, ob Individuen oder Gruppen, ob zivilgesellschaftliche oder staatliche Akteure, auf die jeweiligen (bewaffneten) Konfliktparteien einzuwirken sowie gesellschaftliche Spaltungen bzw. Konfliktlinien zu überbrücken. Im Mittelpunkt stehen die Kompetenzen der vom Konflikt betroffenen Akteure, die CR mit gezielten Angeboten so stärken möchte, dass diese selbst einen relevanten Einfluss auf die Konfliktbearbeitung nehmen können. Auf diese Weise sollen Friedensprozesse inklusiver und stärker „von unten“ gestaltet werden können. CR folgt dabei nach eigener Ansage

37 Siehe unter: *Conciliation Resource*, „*Our history*“: <<http://www.c-r.org/about/history.php>> (16.6.2010).

einem *applied conflict transformation*-Ansatz, wonach die Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Akteuren in der Weise transformiert werden sollen, dass eine friedliche Regelung von Konflikten möglich ist.

Gründung und Organisation

Conciliation Resources wurde 1994 in Großbritannien als gemeinnützige Organisation registriert und wird seither von einem der Gründer, Andy Carl, geleitet.³⁸ Insgesamt beschäftigt die NGO in London rund 20 Personen, von denen die meisten einen akademischen Hintergrund sowie Projekterfahrungen in Konfliktregionen haben. Hinzu kommt noch rund ein Dutzend lokaler Mitarbeiter/innen in den beiden Feldbüros in Sierra Leone (Freetown und Bo), wo CR seit 1997 tätig ist. Darüber hinaus arbeitet CR mit einer Reihe von freiberuflichen *programme associates* bzw. externen Berater/innen zusammen, die zusätzliche friedenswissenschaftliche oder regionale Expertise einbringen. Als Aufsichtsgremium fungiert ein neunköpfiges Board of Trustees, das mehrfach im Jahr zusammentritt und die finanziellen wie organisatorischen Aktivitäten der NGO kontrollieren soll. Das Jahresbudget belief sich 2011 auf rund 4,76 Mio. GBP (zum Vergleich 2010: 4 Mio. GBP; 2009: 2,9 Mio. GBP; 2008: 2,6 Mio. GBP) (vgl. Conciliation Resources 2012: 33; 2010a: 30-31). Beim Gros der Mittel handelt es sich um projektgebundene Gelder, lediglich ein kleinerer Teil des Etats gilt als *unrestricted funds*. Die größten Beträge kommen aus dem britischen *Department for International Development (DFID)* bzw. aus dem Außenministerium (*FCO*), darüber hinaus dominieren weitere nationale und multilaterale Geberorganisationen. Nur ein geringer Anteil des Budgets stammt aus privaten Stiftungen oder von anderen nicht-staatlichen Organisationen.

Profil der Aktivitäten

Auf dieser Basis konzentriert sich CR auf acht Konfliktregionen: Westafrika (Sierra Leone, Manu River Region), Ost- und Zentralafrika (primär Uganda), Südasien (Jammu und Kaschmir), Südostasien (Philippinen), Andenregion (Kolumbien), Südpazifik (Fidschi) sowie Süd-Kaukasus (Georgien/Abchasien, Nagorny-Karabakh). In den meisten Fällen ist CR bereits seit mehreren Jahren engagiert, was der langfristigen Orientierung der Organisation entspricht und der Vorstellung folgt, wonach Konflikttransformation ein zeitaufwendiger Prozess ist. Das erste CR-Projekt läuft beispielsweise bis heute: die enge Kooperation mit dem *Citizens' Constitutional Forum (CCF)*, einer lokalen NGO in Suva (Fidschi), wo CR seit 1995 aktiv ist, um eine Rückkehr zu verfassungsgemäßen Demokratie (2006 kam es zum wiederholten Male zu einem Militärputsch) und eine Aussöhnung zwischen verschiedenen ethnischen Gruppen zu unterstützen.³⁹ Die Bandbreite der von CR gewählten Ansätze zur Friedensförderung verdeutlichen folgende Beispiele:

- In Sierra Leone und den benachbarten Staaten unterstützt CR lokale NGOs und Gemeinschaften, etwa durch die Schulung von Konfliktmediatoren und *Peace Monitors* (z.B. im Rahmen des *Peace and Reconciliation Movement*) und durch den Aufbau des *Peace Resource Centre* in Bo im Südosten Sierra Leones.
- Mit Blick auf die Konflikte in Georgien/Abchasien und in Nagorny Karabakh entwickelte CR mehrere Dialog- und Begegnungsprojekte mit jungen Erwachsenen, Journalisten/innen, Binnenflüchtlingen und zivilgesellschaftlichen Aktivisten, da-

38 Carl arbeitete zuvor für die NGO *International Alert* und war von 1989 bis 1994 in mehreren Projekten im südlichen Afrika, in Kolumbien, in Irakisch-Kurdistan, auf den Philippinen, in Liberia und in Europa engagiert.

39 Siehe unter: *Conciliation Resources, "Rights and reconciliation in Fiji"*: <<http://www.c-r.org/our-work/fiji/index.php>> (16.6.2010).

runter auch das *Dialogue Through* Film-Projekt gemeinsam mit armenischen und aserischen Filmemachern.⁴⁰

- In Jammu und Kaschmir bemüht sich CR um *cross-border peacebuilding*, indem es zivilgesellschaftliche Akteure von beiden Seiten der Grenze (*Line of Control*) miteinander in Kontakt bringt; CR führte u.a. mit zwei regionalen Thinktanks mehr als 25 Workshops zu Fragen der Konfliktbearbeitung durch, an denen insgesamt über 300 Personen teilgenommen haben.⁴¹
- Im Rahmen eines *comparative learning*-Projektes organisiert CR in Kooperation mit lokalen Partnern verschiedene Treffen mit Teilnehmer/innen aus Kolumbien und den Philippinen, darunter u.a. Journalisten, Kirchenvertreter, Wissenschaftler, Friedensaktivisten, politische Entscheidungsträger und Militärs.⁴² Ähnliche Formate des Erfahrungsaustauschs und der internationalen Vernetzung von lokalen NGO-Vertretern führte CR auch in anderen Fällen durch (z.B. Sierra Leone/Uganda, Abchasien/Georgien/Nordirland, Abchasien/Kaschmir oder Kaschmir/Nordirland).

Nicht-staatliche Gewaltakteure spielen bei diesen Projekten nur eine untergeordnete und indirekte Rolle, etwa durch die Einbeziehung von Ex-Kombattanten und „Veteranen“ bzw. durch Kontakte zu zivilen Organisationen, die politisch einem Gewaltakteur nahestehen. Gleichwohl plädiert CR grundsätzlich für einen direkten Kontakt und Dialog mit bewaffneten Gruppen und macht insbesondere internationale Akteure auf wenig genutzte Optionen und Ansätze im Umgang mit solchen Gruppierungen aufmerksam.⁴³ In seiner eigenen Arbeit möchte CR allerdings in erster Linie die *peacebuilding*-Kompetenzen im lokalen Umfeld, der – vermeintlichen – *constituencies*, stärken, in deren Namen die Gewalt von Rebellen oder Milizen angewendet wird. Diese Gemeinschaften werden aber häufig selbst Opfer dieser Gewalt und durch den militärischen Konflikt weiter marginalisiert. Dies lässt sich an zwei Fällen zeigen, in denen es um die direkte Beteiligung einer bewaffneten Gruppierung geht:

In Norduganda unterhält CR seit 1997 diverse Kontakte und Kooperationen mit Regierungsstellen, mit der *Acholi*-Gemeinschaft und mit Vertretern der *Lord Resistance Army (LRA)*, die – vorgeblich – für die Rechte der *Acholi* eintritt. Nicht zuletzt aufgrund des persönlichen Engagement von Andy Carl beteiligte sich CR – zum Teil gemeinsam mit anderen INGOs wie dem Carter Center, der Gemeinschaft *St. Egidio* und *IKV Pax Christi* – an diversen Vermittlungsbemühungen und Konferenzen mit *LRA*-Vertretern, um die Situation für die Zivilbevölkerung, insbesondere für verschleppte und missbrauchte Kinder, zu verbessern und um einen Waffenstillstand mit der Regierung zu erwirken. Diese Versuche scheiterten jedoch mehrmals – zuletzt auch die *Juba talks* zwischen Januar 2006 und April 2008, bei denen INGOs in unterschiedlicher Weise involviert waren.⁴⁴ Trotz der Haftbefehle des Internationalen Strafgerichtshofs gegen den Anführer Joseph Kony und weiteren Kommandeuren im Juli 2005 hielt CR weiterhin an den Kontakten zur *LRA* fest. Seitdem die *LRA* ihren Aktionsradius mehr und mehr in die Grenzregion verlegt hat, bemühte sich CR stärker die von den brutalen *LRA*-Aktivitäten betroffenen Bevölkerungsgruppen im

40 Siehe unter: *Conciliation Resources*, „What we do on the Georgian-Abkhaz conflict“: <<http://www.c-r.org/our-work/caucasus/caucasus-what.php>> (17.6.2010).

41 CR kooperiert mit dem *Kashmir Institute of International Relations* (Pakistan) und dem *Centre for Law and Development* (Indien).

42 Als Partner fungieren hier die kolumbianische Organisation *Indepaz* und die philippinische NGO *Sulong CARHRIHL*.

43 Vgl. Ricigliano (2005), *Conciliation Resources* (2009). Siehe auch unter: <<http://www.c-r.org/theme/engaging-armed-groups>>.

44 Die *Juba talks* fanden auf Vermittlung der Regierung des Südsudan und der niederländischen Organisation *IKV Pax Christi* statt, als Hauptmediator fungierte Riek Machar, Vize-Präsident der südsudanesischen Regierung. CR konzentrierte sich nicht zuletzt auf Politikberatung und auf die wissenschaftliche Auswertung des Friedensprozesses. Vgl. *Conciliation Resources* (2010b).

Südsudan, in der DR Kongo und in der Zentralafrikanischen Republik einzubeziehen und über die Situation in Norduganda zu informieren. Zudem ermutigte CR lokale Initiativen, die die Rückkehr und Aufnahme von einstigen *LRA*-Kämpfern bzw. von verschleppten Kindern in ihre Dörfer fördern. Zu diesem Thema organisierte CR entsprechende Workshops und Schulungen für NGO-Aktivistinnen und Journalistinnen, die nicht zuletzt über gelungene Beispiele der Reintegration von *LRA*-Angehörigen berichten sollen, um weitere potentielle Aussteiger und Rückkehrer zu ermuntern. Das Ziel dieser Aktivitäten ist, das Verhalten von *LRA*-Kämpfern zu beeinflussen und gleichzeitig zivilen Organisationen der Acholi-Gemeinschaft, darunter auch religiösen und traditionellen Führern, mehr Gehör in dem Konflikt zu verschaffen.

Auf den Philippinen unterstützt CR ebenfalls eine Reihe von zivilgesellschaftlichen Aktivitäten auf lokaler und nationaler Ebene, um die beiden Verhandlungs- und Friedensprozesse zwischen der Regierung und den maoistisch-kommunistischen Kräften der *National Democratic Front (NDF)* sowie zwischen der Regierung und der *Moro Islamic Liberation Front (MILF)* zu fördern. Die wichtigsten lokalen Partner sind die NGO *Sulong CARHRIHL*⁴⁵ und das Netzwerk *Balay Mindanao*, die beide aktiv an diesen Prozessen beteiligt sind und beispielsweise seit 2009 gemeinsam mit CR mehrere *Round Table*-Gespräche zu *peace-building* veranstaltet haben, an denen neben Regierungsvertretern auch *MILF*-Vertreter teilnahmen. Darüber hinaus organisierte CR mehrfach Besuche von *MILF*-Repräsentanten in anderen Regionen mit Autonomiestatus (z.B. Nordirland, Katalonien), um auf diese Weise einen Wissenstransfer über solche Regelungen zu leisten. Aufgrund dieses Engagements wurde CR im Dezember 2009 auch Mitglied der *International Contact Group (ICG)*, die die Verhandlungen zwischen Regierung und *MILF* begleitet und die Arbeit des malaysischen Vermittlers unterstützen sollen. Die Kontaktgruppe dient beiden Seiten als Ansprechpartnerin und Ratgeberin, sie soll für Vertrauen zwischen den Konfliktparteien sorgen und soll insbesondere den Prozess der Implementierung von Vereinbarungen überwachen. Der *ICG* gehören neben vier Staaten (Japan, Großbritannien, Türkei und Saudi-Arabien) auch vier INGOs an – außer CR sind dies das HD Centre, *The Asia Foundation* und die islamische NGO *Muhammadiyah*. Es handelt sich um ein ungewöhnliches, innovatives Format, in dem Diplomatie und NGOs gleichberechtigt zusammenarbeiten (vgl. Hofmann 2011). CR sieht ihre Aufgabe in erster Linie darin, für einen möglichst inklusiven und transparenten Prozess zu sorgen, in dem die Anliegen und Ideen von Gemeinden und zivilgesellschaftlichen Akteuren aus Mindanao Berücksichtigung finden.

Ansätze und Strategien

Die Vorgehensweise von CR basiert auf der vielfach gemachten Erfahrung, wonach bei Verhandlungen häufig ausschließlich jene Akteure am Tisch sitzen, die zuvor Gewalt angewendet haben bzw. über Gewaltkapazitäten verfügen. Insbesondere nicht-staatliche Gewaltakteure erheben dabei zumeist einen Alleinvertretungsanspruch mit Blick auf eine von ihnen (angeblich) repräsentierte Bevölkerungsgruppe (z.B. Clan, ethnische Gruppe, Landbevölkerung). Für CR ist es daher notwendig, lokale Initiativen und marginalisierte Gruppen zu stärken und ihnen Gehör zu verschaffen, auch um eine andere Art von Öffentlichkeit und Diskurs über den Konflikt, seine Ursachen und die möglichen Lösungen zu erzielen. Die diesbezüglichen Ansätze von CR lassen sich grob in drei Kategorien unterteilen:

45 *Sulong CARHRIHL* wurde im Zusammenhang mit dem *Comprehensive Agreement on Respect for Human Rights and International Humanitarian Law* gegründet, das die Regierung und die maoistischen Rebellen 1998 unterzeichnet hatten.

Erstens bietet CR seine „guten Dienste“ als *Facilitator* an, um den Dialog und die Vernetzung zwischen verschiedenen lokalen, zumeist zivilgesellschaftlichen Akteuren zu fördern, möglichst im Sinne einer *cross-community*-Aktivität. Zum einen sollen damit Spannungen oder gar Feindbilder in *divided communities* abgebaut werden. Zum anderen gilt es, konkrete Initiativen für *peacebuilding*, Versöhnung und Konfliktbearbeitung zu stärken und weiter zu entwickeln. Zu diesem Zweck unterstützt CR gezielt den Aufbau von NGOs und NGO-Netzwerken, bei Bedarf auch in logistischer und technischer Hinsicht (z.B. bei der Kontaktaufnahme zu internationalen Gebern). CR vermittelt, wo möglich, auch den Dialog zwischen zivilen und bewaffneten Akteuren, um letztere mit alternativen Sichtweisen und normativen Argumenten zu konfrontieren bzw. auf die humanitären Folgen ihrer Gewaltanwendung hinzuweisen. Auf diese Weise soll idealiter der „soziale Druck“ auf die nicht-staatlichen Gewaltakteure erhöht werden, ihr Verhalten gegenüber der Zivilgesellschaft zu rechtfertigen und zu ändern.

Zweitens agiert CR als Berater und Mittler von Wissen und Expertise, vor allem für NGOs, Friedens- und Menschenrechtsaktivisten/innen, Frauen- und Jugendgruppen, Journalisten/innen und Intellektuelle, aber im Zweifel auch – wie bei der *LRA* oder der *MILF* – für Vertreter militanter Bewegungen oder für staatliche Militärs und Sicherheitskräfte. CR betreibt diese Form des *capacity building* primär durch Workshops, Trainings- und Schulungsangebote für lokale Mediatoren und Monitors ebenso wie durch die Organisation von Besuchen aus und in andere Konfliktregionen. Dazu dient nicht zuletzt der in unterschiedlicher Weise praktizierte *comparative learning*-Ansatz, der einen Informations- und Erfahrungsaustausch mit anderen zivilgesellschaftlichen oder (ehemals) bewaffneten Akteuren ermöglicht.⁴⁶

Drittens betreibt CR aktiv auf internationaler Ebene *advocacy* für die nicht-staatlichen Gruppen und Netzwerke. Die Londoner NGO dient insofern als Plattform und Sprachrohr für lokale zivilgesellschaftliche Gruppen, Mediatoren und Friedensinitiativen, die oftmals nicht in der Lage sind, ihre Sicht und ihre Vorschläge der internationalen Öffentlichkeit zu präsentieren. CR organisiert entsprechende Kontakte zu internationalen Organisationen und Regierungen und gibt seinen lokalen Partnern die Möglichkeit, über die CR-Homepage oder über andere Kanäle (z.B. *Briefing papers*, Filme und Videoclips) ein breiteres Publikum zu erreichen. Ein wichtiges Instrument ist die von Praktikern stark rezipierte Publikationsreihe *Accord*, in der regelmäßig die Entwicklungen in den Konfliktregionen, in denen CR aktiv ist, von renommierten Experten/innen analysiert und dokumentiert werden.⁴⁷ Dabei kommen auch zivilgesellschaftliche Initiativen und Akteure zu Wort, um ihre Anliegen und Empfehlungen international sichtbar zu machen. Einige *Accord*-Ausgaben beschäftigen sich zudem mit übergreifenden Themen wie dem Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren, *cross-border peacebuilding* oder Fragen von öffentlicher Partizipation, bei denen die Erfahrungen aus unterschiedlichen Konfliktfällen ausgewertet und damit wiederum für allgemeine Politikempfehlungen genutzt werden können.

Stärken und Schwächen

Der – im Unterschied zu Carter Center und HD Centre – stärker auf *bottom up*-Prozesse orientierte Ansatz von CR ist gleichwohl mit Einschränkungen und Grenzen verbunden. Zwar lässt sich in den Projekten ein Einfluss auf lokaler Ebene feststellen und dokumentieren, dagegen bleibt offen, inwieweit die Aktivitäten eine Rolle auf einer höheren politischen

46 Siehe unter: *Conciliation Resources* (2010), „*Sharing peacemaking lessons*“, <<http://www.c-r.org/our-work/accord/comparative-learning/index.php>> (22.6.2010).

47 Vgl. die verschiedenen Ausgaben von „*Accord: an international review of peace initiatives*“ unter: <<http://www.c-r.org/accord>>. Bis März 2013 erschienen 25 Ausgaben.

Ebene spielen, wo wesentliche Entscheidungen getroffen werden. Auch der Einfluss auf das Verhalten aktiver bewaffneter Gruppen ist eher begrenzt, wie nicht zuletzt das Beispiel der LRA zeigt. Im Einzelfall können die von CR organisierten Dialoge helfen, das gegenseitige Verständnis zu verbessern, sie ändern jedoch zumeist wenig an der unsicheren Lage von Bevölkerungsgruppen in bestimmten Regionen, die sich tagtäglich dem Gewaltkonflikt ausgesetzt sehen. Ein weiterer Punkt in diesem Zusammenhang, den CR durchaus kritisch reflektiert, sind moralische und normative Fragen, die sich beim Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren stellen. Zwar lehnt CR eine pauschale Stigmatisierung solcher Gewaltakteure ab und hält dies auch nicht für zielführend, weshalb die NGO beispielsweise die aus den USA geführte *StopKony*-Internetkampagne (2012) gegen LRA-Führer Joseph Kony kritisch bewertet.⁴⁸ Dennoch bleibt es bei *messy relationships*, wie es ein Interviewpartner formulierte, bei denen nicht immer klar sei, wo die Grenze zwischen einem noch vertretbaren und einem nicht mehr akzeptablen Engagement einer (westlichen) NGO verlaufe.

Ambivalenzen birgt jedoch auch die enge Zusammenarbeit mit lokalen, zivilgesellschaftlichen Partnern, auf die CR – anders als Carter Center und HDC – sein Konzept primär ausgerichtet hat. Einerseits wird damit sichergestellt, dass die Aktivitäten einer „lokalen Logik“ folgen, was explizit beabsichtigt ist. Andererseits besteht die Gefahr, dass CR im Laufe einer Kooperation mehr und mehr der Agenda und den Interessen lokaler Akteure ausgesetzt ist und die eigenen Möglichkeiten schwinden, Entwicklungen von außen voranzutreiben bzw. darauf zu achten, dass die eingesetzten Projektmittel zielgerichtet verwendet werden. Zu berücksichtigen ist ferner, dass auch die zivilgesellschaftlichen Akteure Teil des Konfliktgeschehens sind. Sie verfolgen zum Teil eigene machtpolitische Interessen und sehen sich nicht selten in einem Konkurrenzverhältnis zu anderen Gruppierungen – gerade auch mit Blick auf internationale Geber. CR greift aktiv in diese Auseinandersetzungen ein, präferiert notwendigerweise bestimmte Partner (gegenüber anderen) und schafft damit Anreize und Opportunitäten, die von lokalen Akteuren in ihrem Sinne genutzt werden. Gegen diese Art der Instrumentalisierung und Inanspruchnahme kann sich CR trotz aller Expertise und Erfahrung nur begrenzt schützen. Insofern stellt sich die Frage, ob CR stets seinem *Credo engagement while not taking sides* folgen und gerecht werden kann.

2.4 Quaker Peace & Social Witness

Im Unterschied zu den modernen, professionalisierten NGOs kann die Bewegung der Quäker – auch unter dem Namen *Religious Society of Friends* bekannt – auf eine sehr lange Geschichte des Pazifismus und der aktiven Friedenspolitik zurückblicken. Die Quäker stehen in der Tradition christlicher Friedenskirchen und Sozialreformer; sie entstanden im 17. Jahrhundert in Großbritannien als eine alternative christliche Bewegung.⁴⁹ Ungeachtet der unterschiedlichen Strömungen des Quäkertums geht die Bewegung davon aus, dass jeder Mensch eine direkte Verbindung zu Gott aufnehmen kann, auch ohne Vermittlung von Geistlichen und hierarchisch organisierter Amtskirche. Sie verweisen vielmehr auf Konzepte wie „inneres Licht“ und das „Göttliche im Inneren“, die es erlauben, ein Zeichen Gottes in jedem Menschen zu sehen. Gemeinsam ist den Quäkern die Vorstellung von *spirituality in action*, was zu einem aktiven und nach außen gerichteten Leben führen soll. Basierend auf Grundwerten wie Frieden, Gewaltfreiheit, Gleichheit, Einfachheit, Wahrheit

48 Vgl. Presseerklärung von *Conciliation Resources* vom März 2012 unter: <<http://www.c-r.org/news/stopkony-campaign-efforts-end-lra-conflict-must-listen-local-people>>. (12.3.2012).

49 Als einer der Begründer der Quäker-Bewegung gilt George Fox (1624-1691). Einer der bekanntesten Quäker ist jedoch der Prediger William Penn (1644-1718), der Begründer von Philadelphia und dem späteren US-Bundesstaat Pennsylvania.

und Integrität steht der Dienst an der Gemeinschaft und an der Menschheit im Allgemeinen im Mittelpunkt, weshalb sich die Quäker-Bewegung seit ihrem Bestehen durch ein hohes Engagement für Frieden, Menschenrechte und soziale Reformen auszeichnet. Dies fand auch international höchste Anerkennung: 1947 erhielten die beiden Quäker-Hilfsorganisationen, *Friends Service Council* (London) und *American Friends Service Committee* (Philadelphia), gemeinsam den Friedensnobelpreis für ihre pazifistische und humanitäre Arbeit zwischen den beiden Weltkriegen und nach dem zweiten Weltkrieg.⁵⁰ In ihrer praktischen Friedensarbeit haben die Quäker unterschiedliche Ansätze der Konfliktbearbeitung verfolgt.⁵¹ Einzelne Aktivisten oder Quäker-Gruppen waren beispielsweise an hochrangigen Mediationen bei zwischen- wie bei innerstaatlichen Konflikten beteiligt – wie etwa in Kaschmir nach dem indisch-pakistanischen Krieg (1965), in Nigeria (Biafra-Krieg, 1967-70) oder in Rhodesien/Zimbabwe in den 1970er Jahren.⁵² Seit den 1990er Jahren konzentrieren die Friedensgruppen der Quäker jedoch ihre Aktivitäten primär auf die *community-* oder *grassroots*-Ebene, wobei ihr Wirken in erster Linie dazu dienen soll, den Dialog, die Kommunikation und das Verständnis zwischen den Konfliktparteien sowie zwischen diesen und den vom Konflikt betroffenen Bevölkerungsgruppen zu verbessern. Ihr Vorgehen lässt sich als eine Form von *quiet diplomacy* verstehen, die im Wesentlichen darauf basiert, den Konfliktparteien durch Zuhören und gezieltes Nachfragen dabei zu helfen, ihre eigene Sicht auf den Konflikt zu reflektieren (*active listening*) und Botschaften zwischen verschiedenen Akteuren zu übermitteln (*message carrying*).

Gründung und Organisation

Die Quäker-Bewegung zählt heute rund 340.000 Anhänger (Stand: 2007) weltweit, die dezentral in verschiedenen nationalen und lokalen *groups of friends* organisiert sind. Aufgrund der historischen Fragmentierung, nicht zuletzt befördert durch diverse theologische Auseinandersetzungen zwischen liberalen, konservativen oder evangelikalen Quäkern, besitzen diese Gruppen eine relativ große Autonomie. Erst seit 1937 existiert mit dem *Friends World Committee for Consultation (FWCC)* eine Art Dachverband, innerhalb dessen vier relativ autonom voneinander arbeitende kontinentale Sektionen zu Afrika, Nord- und Südamerika, Asien-Westlicher Pazifik sowie zu Europa und dem Nahen Osten existieren. Die meisten Quäker sind in den afrikanischen und amerikanischen Komitees aktiv.⁵³

Mit Blick auf eine aktive Rolle in der Konfliktbearbeitung sind vor allem die britischen Quäker-Gruppen zu nennen, die innerhalb des *Britain Yearly Meeting* organisiert sind. Dieses dient als landesweiter Zusammenschluss, in dem programmatische Leitlinien für alle lokalen Quäker-Treffen verfasst werden. Eines der wichtigsten Komitees des *Britain Yearly Meeting* ist das *Quaker Peace & Social Witness (QPSW)* mit Sitz in London. In der Selbstbeschreibung heißt es: "*Quaker Peace & Social Witness is a hub for local and national Quaker action for peace and justice and is committed to nonviolent social change*"⁵⁴ Das *QPSW* organisiert und koordiniert die Friedensarbeit, es stellt personelle und finanzielle Ressourcen bereit, arbeitet Erfahrungen und Informationen für die Quäker-Aktivisten auf und führt bis heute eine Reihe von unterschiedlich gelagerten Friedensprojekten in Konfliktregionen durch, u.a. in Nordirland, im ehemaligen Jugoslawien, in Südasien, in

50 Siehe dazu: "Award Ceremony Speech", <http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1947/press.html>.

51 Zu den frühen Friedensaktivitäten der Quäker, vgl. Campbell Leggat (1996), "Friends in Deed", <<http://www.forachange.co.uk/browse/1518.html>> (29.6.2010).

52 Zu den prominentesten Mediatoren und Friedenstheoretikern aus den Reihen der Quäker gehören Elise Boulding, Adam Curle, Walter Martin, Leslie Cross und Joseph W. Elder, die u.a. bei den Vermittlungen im Biafra-Konflikt bzw. im pakistanisch-indischen Konflikt aktiv waren, vgl. Yarrow (1978), Princen (1994).

53 Siehe unter: Friends World Committee for Consultation, Section of the Americas (2010), "*Finding Quakers Around the World*", at <http://www.fwccamericas.org/publications/images/fwcc_map_2007_sm.gif> (29.6.2010).

54 Siehe unter: *Quakers in Britain* (2010), "*Aims of QPSW*", at <<http://www.quaker.org.uk/aims-qpsw>> (29.6.2010).

Burundi, Uganda und Kenia. Diese Aktivitäten werden nicht zuletzt durch die Verbindungen unterstützt, die die Quäker zu internationalen Akteuren geknüpft haben. Schon seit den 1920er Jahren unterhalten sie enge Beziehungen mit internationalen Organisationen – seinerzeit mit dem Völkerbund, heute mit den Vereinten Nationen. Seit 1948 verfügt das *FWCC* als eine der ersten NGOs über einen Konsultativstatus beim UN-Wirtschafts- und Sozialrat (*ECOSOC*). Um für ihre humanitären Anliegen Lobbying zu betreiben, die eigene Expertise in UN-Gremien einzubringen und das Quäker-Netzwerk zu repräsentieren, wurden zwei Büros (*Quaker United Nations Office, QUNO*) gegründet, wobei das New Yorker Büro vom *American Friends Service Committee (AFSC)* und das Genfer Büro vom britischen QPSW geführt wird. Gleichzeitig dienen die Büros auch als Ort der informellen Begegnung und der Kontaktaufnahme zwischen lokalen Quäker-Gruppen, internationalen Akteuren, Experten/innen und Vertretern von Konfliktparteien. Teilweise agieren die Quäker-Büros auf gezielte Nachfrage aus dem UN-Generalsekretariat und vermitteln diskret Kontakte zu lokalen Akteuren, darunter auch zu politischen Abgesandten bewaffneter Gruppen (z.B. im Falle Myanmar/Burma). In ihrer Beratungs- und Lobbyarbeit bei den UN konzentrieren sich die beiden *QUNO* auf Themenfelder wie *peacebuilding* und friedliche Konfliktbearbeitung, Entwaffnung und Abrüstung, Menschenrechte (z.B. Kindersoldaten) sowie soziale Fragen im Rahmen von Handelspolitik.⁵⁵ Die britischen Quäker finanzieren ihre Arbeit, wie andere Quäker-Organisationen auch, in erster Linie durch private Zuwendungen, darunter befinden sich auch Gelder von größeren wohltätigen Stiftungen und religiösen Institutionen.⁵⁶ Insgesamt standen dem *British Yearly Meeting* 2009 rund 9 Mio. GBP zur Verfügung, wovon etwa die eine Hälfte aus Spenden und Zuwendungen und die andere Hälfte aus selbst generierten Einnahmen (etwa die Vermietung von Konferenzräumen) stammen. Die meisten Ausgaben (5,9 Mio. GBP) gingen in den Wohltätigkeitsbereich, dabei auch 2,4 Mio. GBP in das für die Konfliktbearbeitung relevante *Witness through Action*-Programm.

Profil der Aktivitäten

In diesem Rahmen organisiert *QPSW* seine internationalen Projekte. In der Regel beginnen diese damit, dass aus dem Kreis von aktiven Quäkern konkrete Vorschläge gemacht werden, sich in bestimmten Fällen als Friedensarbeiter, Vermittler oder Facilitator zu engagieren. Oftmals haben diese bereits Kontakte vor Ort geknüpft oder es bestehen ohnehin Beziehungen zu lokalen Quäker-Gruppen bzw. zu befreundeten, *faith-based*-Organisationen. Nicht selten ist es der Fall, dass die Person, die den Vorschlag eingebracht hat, über die Projektlaufzeit mit dem Vorhaben verbunden bleibt, meist auch in einer führenden und koordinierenden Funktion. Das *QPSW* als Träger der Projekte berät, ob und unter welchen Umständen die britische Organisation eine solche Initiative finanziell, personell und logistisch unterstützen sollte. Maßgeblich für eine solche Entscheidung sind nicht nur die Bedingungen vor Ort, sondern auch die Frage, ob es ausreichend Freiwillige in der Quäker-Bewegung gibt, die den Prozess auch über längere Zeit kontinuierlich begleiten können (Williams/Williams 1994: 73). Denn häufig geht es um die Entsendung von kleinen Teams aus erfahrenen Mediatoren und Quäker-Aktivisten, die zumeist nicht mehr als zwei oder drei Personen umfassen und die entweder für eine gewisse Dauer im Land bleiben oder durch regelmäßige Besuche den Kontakt zu lokalen Akteuren entwickeln und aufrechterhalten. Das *QPSW* entscheidet in der Regel auch, wann das Engagement wie-

55 Siehe unter: *Quaker United Nations Office* (2010), „Areas of Work“, at <<http://www.quno.org/areas-of-work.htm>> (29.6.2010).

56 Darunter sind u.a. *Christian Aid*, der *Catholic Fund For Overseas Development*, der *Ecumenical Council for Corporate Responsibility*, die *Methodist Church*, die *United Reformed Church*, der *Rowan Charitable Trust*, der *Joseph Rowntree Charitable Trust* und der *William A. Cadbury Charitable Trust*, vgl. Quakers (2010: 18).

der beendet werden soll (Williams/Williams 1994: 72). Aufgrund des individuellen Zugangs sind die Projekte sehr unterschiedlich gelagert, wie die folgenden Beispiele deutlich machen:

- In Burundi leistete das QPSW, gemeinsam mit dem amerikanischen AFSC, *capacity-building* im Vorfeld der Wahlen im Juni 2010. Zudem wurden 2009 zwei Friedensarbeiter entsandt, um nicht zuletzt bei der Umsetzung des Friedensabkommens zwischen der Regierung und der letzten aktiven Rebellengruppe zu helfen.⁵⁷
- In Israel/Palästina unterstützt QPSW das *Ecumenical Accompaniment Programme* des *World Council of Churches (WCC)*, das 2002 auf Anregung der Kirchenführer in Jerusalem aufgelegt wurde.⁵⁸ Das Programm begleitet Palästinenser und Israelis bei gewaltfreien Aktionen, es koordiniert *advocacy* und Monitoring mit Blick auf Menschenrechtsverletzungen in den besetzten Gebieten, nicht zuletzt durch die Entsendung von freiwilligen Beobachtern.
- In Uganda, wo die Quäker seit 1998 aktiv waren, wurden Projekte zur Reintegration von entführten Kindern bzw. ehemaligen Kindersoldaten in ihre Dörfer und Familien unterstützt sowie der Versuch unternommen, zwischen Kämpfern der *Lord's Resistance Army (LRA)* und den lokalen Gemeinden einen Versöhnungsprozess in Gang zu setzen.⁵⁹ 2008 hat QPSW nach einer Aufbauphase sein Büro in Gulu an einen lokalen Partner (die Organisation *Empowering Hands*) übergeben und damit die eigene Präsenz ganz im Sinne des Quäker-Ansatzes beendet.
- In Südasien unterstützen die Quäker in verschiedenen Ländern (Bangladesch, Sri Lanka, Indien, Nepal) lokale Friedensinitiativen mit Trainings und Workshops zur Gewaltlosigkeit, zur Friedenserziehung sowie zum Umgang mit Medien.⁶⁰

Mit Blick auf nicht-staatliche Gewaltakteure sind vor allem zwei Fälle interessant, die den Quäker-Ansatz näher illustrieren. Beim ersten Fall handelt es sich um Aktivitäten der Quäker in Nordirland seit Ende der 1960er Jahre, die vor allem in der Hochphase des Konfliktes auf kommunaler Ebene von Bedeutung waren, um einen Dialog zwischen den verfeindeten Gemeinschaften zu organisieren, auch unter Einbeziehung von inhaftierten Angehörigen der IRA. Eine wichtige Initiative war die Bildung des *Quaker House* in Derry/ Londonderry, das von einem verheirateten Quäkerpaar gegründet wurde und ursprünglich nur als eine zeitweise Einrichtung gedacht war, um eine lokale Anlaufstelle für Gespräche und Kontakte zu haben. Aufgrund der wachsenden Aufgaben wurde das *Quaker House* später nach Belfast verlegt und existiert – unter der Leitung eines britisch-amerikanischen Komitees – bis heute.⁶¹ Während des Konflikts diente das Haus als Treffpunkt für informelle Treffen, zumeist in Form von Abendessen, zwischen allen Parteien, einschließlich der militanten Kräfte auf beiden Seiten. Für diese gab es keine Agenda, allerdings – so ein Interviewpartner – wurden die Gäste bewusst ausgewählt. Das Ziel habe aus Sicht der Organisatoren weniger darin bestanden, konkrete Lösungen zu finden als vielmehr die tieferen Probleme des Konfliktes zu diskutieren und die unterschiedlichen Sichtweisen und Wahrnehmungen auszutauschen.

Der zweite Fall betrifft ein aktuelleres Engagement der Quäker im Bundesstaat Nagaland im Nordosten Indiens: Seit den 1950er Jahren gab es dort immer wieder gewaltsame

57 Vgl. Quakers (2010: 8); Ian Brightwell (2009), "*Journal Letter – Burundi – March 2009*", <<http://www.quaker.org.uk/journal-letter-burundi-march-2009>> (21.7.2010).

58 Siehe unter: *Quakers in Britain* (2010), "*Israel-Palestine*", <<http://www.quaker.org.uk/eappi>> (29.6.2010).

59 Siehe unter: *Quakers in Britain* (2010), "Uganda", <<http://www.quaker.org.uk/uganda>> (20.6.2010).

60 Siehe unter: *Quakers in Britain* (2010), "South Asia", <<http://www.quaker.org.uk/south-asia>> (29.6.2010); *Quakers in Britain* (2010), "*South Asia peace links*", <<http://www.quaker.org.uk/south-asia-peace-links>> (29.6.2010).

61 Diesem Modell folgten ähnliche Quäker Einrichtungen in Rhodesien/Zimbabwe und in Sri Lanka (Colombo).

Kämpfe zwischen separatistischen Gruppierungen, die für eine Unabhängigkeit für das Naga-Volk eintreten, und indischen Sicherheitskräften. Ende der 1980er Jahre kam es jedoch zur mehrfachen Spaltung der separatistischen Bewegung, so dass sich – nicht zuletzt aufgrund persönlicher Animositäten zwischen den führenden Köpfen – verschiedene rivalisierende Gruppierungen bekämpften.⁶² Obgleich die beiden größten Gruppen in einen Waffenstillstand mit der Regierung einwilligten, hielten die Auseinandersetzungen zwischen den Naga-Milizen an. Zwischen 1997 und 2009 waren diese für mehr Gewalt und Opfer verantwortlich als jene mit dem indischen Militär (vgl. Hussain 2008). Die Quäker bemühen sich seit 2002 um eine Annäherung zwischen den rivalisierenden Gruppen. Eine der größeren Fraktionen hatte sich an einen kanadischen Quäker mit der Bitte um Vermittlung gewandt, da dieser bereits in der Region aktiv war und zuvor im Auftrag der britischen Quäker in Sri Lanka gearbeitet hatte. Über diesen Weg gelangte die Anfrage an das Londoner QSPW, wo sich eine Gruppe Interessierter (später *Naga Conciliation Group* genannt) bildete, die die Situation in Nagaland analysierte und Besuche vor Ort unternahm, um festzustellen, ob und wie die Quäker hilfreich sein können.⁶³ Es entwickelte sich – durch eine Serie von Besuchen – ein informeller und vertraulicher Dialog mit Personen und Gruppen der verschiedenen Naga-Bewegungen. Die Quäker, gemeinsam mit baptistischen Organisationen,⁶⁴ unterstützten aktiv den Aufbau des lokalen *Forum for Naga Reconciliation*, das verschiedene Treffen mit den rivalisierenden bewaffneten Gruppen, Stammesvertretern sowie Repräsentanten der Zivilgesellschaft organisierte (*Naga Peace Summits*), die zwischen Mai 2008 und Juni 2010 in Chiang Mai (Thailand) stattfanden. Dabei handelte es sich um die ersten *face-to-face*-Gespräche zwischen den Gewaltakteuren. Die Führer der bewaffneten Gruppen unterzeichneten schließlich eine gemeinsame *Covenant of Reconciliation* und stellten die offenen Feindseligkeiten ein. Dieser Naga-interne Prozess wird allgemein als eine Voraussetzung dafür gesehen, um auch mit der indischen Regierung in substantielle Friedensgespräche einzusteigen.

Ansätze und Strategien

Ausgehend von der religiösen Überzeugung, wonach das „Gute“ in jedem Menschen verankert ist, begegnen die Quäker allen Konfliktparteien mit der gleichen Haltung und empathischen Zuwendung, da jede Sichtweise grundsätzlich als gleichermaßen „wahr“ angesehen wird. In den Worten der Quäker: „*As there is good in each person, so there is truth in each, and validity in each one's experiences, however different from the experience of the 'other side'*” (Williams/Williams 1994: 2). Der Mediations- und Dialogansatz der Quäker schöpft seine Quellen aus diesem Glauben, ohne jedoch andere missionieren zu wollen oder zu erwarten, dass die Konfliktparteien diesen Glauben teilen. In ihrer praktischen Arbeit werden religiöse Aspekte von den Quäkern nur dann eingebracht, wenn es die Beteiligten für die Lösung eines Konflikts für relevant halten. In ihrem Selbstverständnis sehen sich die Quäker als „Vertraute“ der Konfliktparteien, als eine vertrauenswürdige und verschwiegene Drittpartei, die den Betroffenen geduldig zuhört, Mitgefühl zeigt, Anteil nimmt und sich mit eigenen Interpretationen und Vorschlägen zurückhält.⁶⁵ Den Quäkern

62 1988 hatte sich der *National Socialist Council of Nagaland (NSCN)* in zwei größere Gruppen gespalten: die *NSCN-IM* (benannt nach den Führern Isak und Muivah) und die *NSCN-K* (benannt nach dem Führer Khaplang). Daneben bildete sich noch eine dritte bewaffnete Gruppe – die *Naga National Council-Federal Government of Nagaland (NNC-FGN)*.

63 Im Unterschied zu anderen Teams ist die *Quaker Naga Conciliation Group* mit rund zehn Freiwilligen und einem Sekretariat vergleichsweise groß, was die Bedeutung dieser Mission für die britischen Quäker unterstreicht.

64 Die amerikanischen Baptisten und die *Baptist World Alliance* waren involviert, da mehr als 90 Prozent der Naga-Bevölkerung Baptisten sind.

65 Die Quäker-Aktivistin Sue Bowers formuliert die Philosophie wie folgt: „*Mediation is not an easy task. It requires of us an exceptional willingness to listen, to lay aside self, and to enter into the minds of those in dispute. We must not try to find acceptance for our own solution to the conflict, but rather act as the ground in which, with our help, others can*

geht es darum, die persönlichen Geschichten und Sichtweisen sowie die handelnden Personen besser kennenzulernen, um deren tieferliegenden Ängste, Beweggründe und Wünsche in Erfahrung zu bringen und über offizielle Sprachregelungen und verhärtete Parteilinien hinauszugehen (*speaking truth to power*). Das Ziel besteht darin, die verschiedenen Sichtweisen und Erfahrungen gegenüberzustellen, um die Konfliktparteien auf – bis dato nicht perzipierte und reflektierte – Gemeinsamkeiten aufmerksam zu machen und damit Stereotypen und Feindbildern entgegenzuwirken. Auf diese Weise soll die gewaltfreie Kommunikation und die Vertrauensbildung zwischen den verfeindeten Seiten bzw. ihrem Umfeld verbessert werden, um eine Grundlage für einen umfassenderen Vermittlungs- und Friedensprozess schaffen zu können. Das Engagement von Quäkern basiert auf der Annahme, wonach Konfliktlösungen auf einer Mischung von *grassroots*-Initiativen und von Verhandlungen auf höchster politischer Ebene beruhen; erstere verändern die Umstände des Konflikts, letztere schaffen den Rahmen, damit politisch Verantwortliche diesem Wandel nachgeben. Die Quäker bleiben hierbei bewusst in einer eher passiven und unterstützenden Rolle, sie übermitteln gegebenenfalls Botschaften an andere, sie begleiten und schützen lokale Friedens- und Menschenrechtsaktivisten/innen durch ihre Anwesenheit, sie bieten eine Infrastruktur für Dialog und Austausch. Aus ihrer Sicht müssen jedoch die Konfliktparteien letztlich den Prozess selbsttätig vorantreiben und in eigener Regie zu Ergebnissen kommen.

Stärken und Schwächen

Bei diesem – fast schon therapeutischen – Ansatz profitieren die Quäker zum einen von ihrer Reputation als einer historischen Friedenskirche und ihrer Glaubwürdigkeit als einer bewährten Drittpartei. Ihr werte- und glaubensbasierter Ansatz und ihre prinzipielle Offenheit für Gespräche wenden sich grundsätzlich an alle Konfliktbeteiligten, was sie bis zu einem gewissen Grad vor falscher Inanspruchnahme und Instrumentalisierung schützt. Zum anderen können die Quäker bei ihren Aktivitäten auf ein weltweites Netzwerk an Mitgliedern, Experten/innen, lokalen Gruppierungen und Büros zurückgreifen. Quäker sind in fast allen Regionen der Welt aktiv und verfügen durch ihre humanitäre Tätigkeit über zahlreiche Kontakte auf diversen politischen Ebenen, die im Fall einer Konfliktbearbeitung mobilisiert werden können. Das Prinzip, wonach die Quäker bei ihren Mediationsbemühungen unter möglichst hoher Geheimhaltung operieren, schränkt allerdings den Nutzen des Netzwerkes ein wenig ein. Es ist nicht nur für Außenstehende schwierig, etwas über die konkreten Aktivitäten zu erfahren, da – etwa im Unterschied zu CR oder Geneva Call – wenig öffentlich bekannt und dokumentiert wird, sondern auch intern gibt es, abgesehen von persönlichen Berichten, keine systematische Aufarbeitung der Quäker-Erfahrungen. Zu diesem Mangel an Möglichkeiten zur Evaluierung trägt auch der stark personalisierte Ansatz bei, der durch die Vorgehensweise der Quäker bedingt ist, die ein großes Gewicht auf eine vertrauensvolle Kommunikation legt. Eine weitere Begrenzung besteht darin, dass QPSW vergleichsweise wenige Ressourcen für seine Projekte einsetzen kann. Häufig handelt es sich daher um eine punktuelle und zeitweise Involvierung von einzelnen Quäkern oder Quäker-Teams (z.B. im Falle von Nagaland), eine Anwesenheit vor Ort über einen mehrjährigen Zeitraum ist eher die Ausnahme. Im Unterschied zu den früheren Vermittlungsaktivitäten, die zum Teil auf höchster politischer Ebene stattfanden, bleibt daher der aktuelle Beitrag der Quäker zur Konfliktbearbeitung, gerade auch mit Blick auf bewaffnete Gruppen, eher bescheiden. Zwar mag es den Quäkern – gemeinsam mit anderen Akteuren – gelingen, die Kommunikation zwischen den Konfliktparteien bzw. ihrem lokalen

work out their answers. A few people are natural mediators; most of us can learn the skills if we feel called to that service. Siehe: "Peace testimony 24.38" <<http://qfp.quakerweb.org.uk/qfp24-38.html>>.

Umfeld zu verbessern. Ob sich dies aber in einen substantiellen Friedensprozess übersetzt, muss auf einer anderen politischen Ebene entschieden und vermutlich durch andere externe Akteure befördert werden.

2.5 Internationales Komitee des Roten Kreuzes

Dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) geht es bei seinen Aktivitäten nicht primär um Konfliktvermittlung und -bearbeitung, sondern vielmehr um die Beachtung, Verbreitung und Übernahme von Normen des humanitären Völkerrechts (*International Humanitarian Law, IHL*) und der Menschenrechte gegenüber bewaffneten Akteuren. Das spezifische Mandat des IKRK speist sich zum einen aus den Genfer Konventionen von 1949 und den Zusatzprotokollen von 1977, wo der Organisation bestimmte Rechte während und nach einem bewaffneten Konflikt eingeräumt werden (u.a. Besuch von Kriegsgefangenen, Versorgung der Zivilbevölkerung, Familienzusammenführung, Suche nach Vermissten). Zum anderen ist das IKRK nach den Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung aber auch mit der Förderung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts und humanitärer Prinzipien befasst. Es soll aktiv staatliche wie nicht-staatliche Konfliktparteien über ihre Rechte und Pflichten informieren sowie diese gegebenenfalls entsprechend beraten und unterstützen, um die Beachtung des *IHL* zu stärken.⁶⁶ In der praktischen Arbeit besteht das grundlegende Anliegen darin, Gewaltakteure davon zu überzeugen, solche Normen einzuhalten und ihr Gewaltverhalten dementsprechend anzupassen, d.h. beispielsweise den Schutz von Zivilisten zu gewährleisten, auf die Anwendung bestimmter Gewaltmittel und -praktiken zu verzichten (darunter u.a. Beachtung des Folterverbots) oder Gefangene in angemessener Weise zu behandeln. Das IKRK wirkt nicht zuletzt darauf hin, dass Gewaltakteure ihre internen Regelwerke und Doktrinen in der Weise überarbeiten, dass diese den Normen und Standards der Genfer Konventionen gerecht werden.

Gründung und Organisation

Als das IKRK 1863 von Henry Dunant gegründet wurde, bestand seine Hauptaufgabe darin, sich um verletzte Soldaten auf dem Schlachtfeld zu kümmern und für entsprechende internationale Verträge zu werben, um die medizinische Versorgung von Kriegsteilnehmern zu ermöglichen. Dies ist zwar bis heute eine der wichtigen Funktionen des IKRK geblieben, allerdings hat sich der Umfang und Inhalt seiner Aktivitäten enorm ausgeweitet, was allein schon an der Größe des Personals deutlich wird: Rund 800 Personen arbeiten im Genfer IKRK-Hauptquartier, etwa 1400 sind weltweit in den Delegationen und Missionen aktiv; hinzu kommen rund 11000 lokale Mitarbeiter/innen, die nicht zuletzt das entsandte Missionspersonal vor Ort unterstützen.⁶⁷ Finanziert wird die Arbeit des IKRK durch freiwillige Beiträge der Vertragsstaaten zu den Genfer Konventionen, durch die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegungen, durch internationale Organisationen und private Zuwendungen. Allerdings zeigt ein Blick auf die Verteilung der Geber, dass über 80% der Mittel von Regierungen und allein fast 10% von der Europäischen Kommission stammen. Für das Jahr 2011 betrug das Gesamtbudget rund 861,2 Mio. € (2010: 808 Mio €), davon flossen über 760 Mio. € in Feldmissionen und Vor-Ort-Aktivitäten. Die meisten Mittel

66 In den Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung heißt es dazu, das IKRK sei verpflichtet „to work for the understanding and dissemination of knowledge of international humanitarian law applicable in armed conflicts and to prepare any development thereof“ (Art. 5.2 (g)). Diese Statuten werden alle vier Jahre von einer internationalen Konferenz der Bewegung, an der auch die Vertragsstaaten der Genfer Konventionen beteiligt sind, überprüft.

67 Zu den Angaben, siehe unter: <<http://www.icrc.org/eng/who-we-are/jobs/>> (16.4.2012).

wurden für die größeren Missionen in Afghanistan, Irak, Sudan, DR Kongo, Israel/Palästina, Pakistan, Somalia, Jemen und Kolumbien aufgewendet (vgl. ICRC 2012).

Rechtlich handelt es sich bei dem IKRK zwar um einen privaten Verein nach Schweizer Zivilrecht, dem – seit 1945 – zwischen 15 und 25 Schweizer Staatsbürger angehören, die für eine Amtszeit von mindestens vier Jahren zur Verfügung stehen.⁶⁸ International genießt das Komitee gleichwohl den Status eines nicht-staatlichen Völkerrechtssubjekts und unterscheidet sich insofern von herkömmlichen INGOs. Das IKRK besitzt bestimmte Privilegien (z.B. Befreiung von Steuern und Zöllen) – vergleichbar mit denen internationaler Organisationen. Am wichtigsten ist dabei der Schutz der Immunität. IKRK-Angehörige müssen nicht vor Gericht als Zeugen aussagen, was von den internationalen Kriegsverbrechertribunalen oder dem Internationalen Strafgerichtshof ausdrücklich respektiert wird.

Profil der Aktivitäten

In seiner Arbeit legt das IKRK großen Wert auf seine Unparteilichkeit, Neutralität und Unabhängigkeit, weshalb die Organisation in ihrer praktischen Arbeit weder einen systematischen noch einen normativen Unterschied zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Konfliktakteuren macht. Das Komitee sucht den direkten Kontakt zu bewaffneten Gruppen aller Art, unabhängig davon, ob es sich um Kräfte handelt, die gegen oder auf Seiten einer Regierung kämpfen. Derzeit sind dies mehr als 100 Gruppen in rund 30 Ländern.⁶⁹ Darüber hinaus bemüht sich das IKRK auch um Kontakt zu privaten Militär- und Sicherheitsfirmen, die in bewaffneten Konflikten – zumeist für eine Regierung – aktiv sind. Das IKRK sieht sich grundsätzlich in der Position, mit allen Konfliktparteien Kontakte und Beziehungen zu unterhalten, nicht zuletzt um über praktische Fragen zu verhandeln (z.B. Zugang zu Gefangenen, Vermittlung von Gefangenenaustausch, Versorgung von Verletzten). Es gibt gleichwohl Konstellationen, in denen das IKRK nicht aktiv wird bzw. seine Bemühungen mit Blick auf nicht-staatliche Gewaltakteure einstellt: erstens, wenn es die Sicherheitslage nicht erlaubt und die Gefahr besteht, dass das IKRK-Personal akut durch gewaltsame Übergriffe oder auch Entführungen gefährdet ist; zweitens, wenn die Regierung oder lokale Machthaber darauf bestehen, die IKRK-Delegierten mit Sicherheitskräften in die Gebiete, in denen etwa Rebellen operieren, zu „ Eskortieren“, da dies die Neutralität des IKRK in Frage stellen würde; und drittens, wenn es sich um eine Situation handelt, in der die Zahl der Gewaltakteure aufgrund von Zersplitterung und Fragmentierung so hoch ist, dass es nahezu unmöglich wird, mit allen relevanten Akteuren in Kontakt zu treten. Nicht anders als gegenüber staatlichen Armeen und Sicherheitskräften tritt das IKRK auch gegenüber nicht-staatlichen Gewaltakteuren für die Beachtung und Übernahme der Normen des IHL ein. Im Zentrum stehen die im Gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen festgehaltenen Normen im Kontext von nicht-internationalen Konflikten zum Schutz von Zivilpersonen, Kranken, Verwundeten und Kriegsgefangenen, zum Verbot von Folter, Geiselnahmen und rechtswidrigen Tötungen sowie dem Schutz der persönlichen Würde (ICRC 2007).⁷⁰

68 Nach drei Amtsperioden bedarf es stets einer Dreiviertel-Mehrheit der Mitglieder des Komitees, um weitere Amtszeiten zu erhalten.

69 Allein Olivier Bangerter, 2008 bis 2011 *ICRC's Advisor for Dialogue with Armed Groups*, sprach nach eigener Aussage mit Angehörigen (oder früheren Mitgliedern) von mehr als 60 Gruppen weltweit, vgl. Bangerter (2011: 353).

70 Der Internationale Gerichtshof hat 1986 den Gemeinsamen Artikel 3 als Gewohnheitsrecht bestätigt (*Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua*, IGH Report, S. 114, §218 und 219). Seitdem gilt er als minimaler Standard, von dem keine Partei in einem bewaffneten Konflikt, ob staatlich oder nicht-staatlich, abweichen darf. Der Text des Gemeinsamen Artikel 3, der sich mit identischem Wortlaut in allen vier Konventionen findet, lautet: „Im Falle eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter aufweist und der auf dem Gebiet einer der Hohen Vertragsparteien entsteht, ist jede der am Konflikt beteiligten Parteien gehalten, wenigstens die folgenden Bestimmungen anzuwenden: 1. Personen, die nicht direkt an den Feindseligkeiten teilnehmen, einschließlich der Mitglieder der bewaffneten Streitkräfte, welche die Waffen gestreckt haben, und der Personen, die infolge Krankheit, Verwundung, Gefangennahme oder irgendeiner anderen Ursache außer Kampf gesetzt wurden, sollen unter allen Umständen

Ansätze und Strategien

Das IKRK nutzt im Grundsatz zwei Mechanismen, um diese Normen zu „übertragen“. Diese werden in der Praxis oftmals parallel verfolgt und unterstützen sich im besten Fall gegenseitig. Der erste Ansatz besteht in rechtlich-politischen Instrumenten, die Konfliktparteien nutzen können, um ihre Verpflichtungen gegenüber dem humanitären Völkerrecht zu bekräftigen. Dabei kann es sich um besondere Vereinbarungen, um eine unilaterale Erklärung oder um die Übernahme von Normen in Verhaltenskodizes, Waffenstillstandserklärungen bzw. Friedensverträgen handeln (vgl. ICRC 2008). Für nicht-staatliche Gewaltakteure bietet dieser Weg – nicht zuletzt die einseitige Erklärung – eine Möglichkeit, gegenüber dem Gegner, den eigenen Kämpfern, der lokalen und der internationalen Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass man sich als Kriegspartei an bestimmte Regeln gebunden fühlt, auch wenn man – anders als Regierungen – keine internationalen Verträge abschließen kann (vgl. Zegveld 2002). Solche Erklärungen oder Vereinbarungen können einen unterschiedlichen Charakter haben, indem sie entweder die bestehenden Normen unterstreichen (deklaratorische Vereinbarung) oder aber über diesen Rahmen hinausgehen und neue rechtliche Verpflichtungen beinhalten (konstitutive Vereinbarung). Beispiele für solche Vereinbarungen sind jene zwischen der Regierung von El Salvador und der *Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)* (San José Abkommen von 1990), zwischen den Konfliktparteien in Bosnien (1992) oder der philippinischen Regierung und der Rebellenorganisation *National Democratic Front of the Philippines (NDFP)* (1998), die auch unter Vermittlung des IKRK zustande kamen. Darüber hinaus hat das IKRK auch unilaterale Erklärungen von nicht-staatlichen Gewaltakteuren erhalten – wie etwa 1987 von der *Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar (CGSB)*, einer kurzlebigen Dachorganisation kolumbianischer Rebellengruppen, 1988 von der FMLN, 1995 von der kolumbianischen *Ejército de Liberación Nacional (ELN)* oder 1996 von der philippinischen *NDFP*.⁷¹ Ein jüngeres Beispiel ist die Erklärung des libyschen *National Transitional Council* vom März 2011, Kriegsgefangene entsprechend den Regeln der Genfer Konventionen zu behandeln.⁷² Auch im Rahmen von Waffenstillstandsabkommen – beispielsweise zwischen der angolanischen Regierung und der *União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA)* (2002), der Regierung von Sri Lanka und den *Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)* (2002) oder der indonesischen Regierung und der *Gerakan Aceh Merdeka (GAM)* in Indonesien (2002) – wurde explizit auf die Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts Bezug genommen. Solche Erklärungen sind zum Teil das Ergebnis von Bemühungen des IKRK, sie bilden aber vor allem die Basis für bessere Zugangsmöglichkeiten und ein weitergehendes Engagement des Komitees. Denn, wie sich auch in den genannten Beispielen gezeigt hat, bedeutet die bloße Unterzeichnung von Regeln keineswegs deren Einhaltung.

den mit Menschlichkeit behandelt werden, ohne jede Benachteiligung aus Gründen der Rasse, der Farbe, der Religion oder des Glaubens, des Geschlechts, der Geburt oder des Vermögens oder aus irgendeinem ähnlichen Grunde. Zu diesem Zwecke sind und bleiben in Bezug auf die oben erwähnten Personen jederzeit und jedenorts verboten: a. Angriffe auf Leib und Leben, namentlich Mord jeglicher Art, Verstümmelung, grausame Behandlung und Folterung; b. Gefangennahme von Geiseln; c. Beeinträchtigung der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlung; d. Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordnungsmäßig bestellten Gerichtes, das die von den zivilisierten Völkern als unerlässlich anerkannten Rechtsgarantien bietet. 2. Die Verwundeten und Kranken sollen geborgen und gepflegt werden. Eine unparteiische humanitäre Organisation, wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, kann den am Konflikt beteiligten Parteien ihre Dienste anbieten. (...) Die Anwendung der vorstehenden Bestimmungen hat auf die Rechtsstellung der am Konflikt beteiligten Parteien keinen Einfluss.“

71 Weitere Beispiele unilateraler Erklärungen, sich an humanitäres Völkerrecht zu halten, finden sich bei Bangerter (2011: 367, Fn 59).

72 Nach Berichten von Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International haben die Rebellen gleichwohl – ebenso wie die libyschen Regierungstruppen – massiv gegen humanitäre Grundsätze verstoßen und Kriegsverbrechen begangen, vgl. Amnesty International (2011).

Der zweite Mechanismus geht einen Schritt weiter und nimmt die Organisation des bewaffneten Akteurs und die operativ-militärische Ebene stärker in den Blick. Dies resultiert auch aus der Erfahrung, dass die Kenntnis des IHL bei den meisten nicht-staatlichen Gewaltakteuren – wie auch bei vielen staatlichen Armeen – nur rudimentär vorhanden ist und zumeist sehr grundlegend angesetzt werden muss. Zum Teil bestehen auch unterschiedliche Interpretationen darüber, was mit bestimmten Begriffen und Definitionen (z.B. Kombattanten, Zivilisten oder Kindersoldaten) gemeint ist (vgl. Bangerter 2011: 369-370, 382-383). Auf der Basis des Konzepts *integrating the law* bemüht sich das IKRK daher, bei bewaffneten Akteuren humanitäre Normen und Regeln zu einem integralen Bestandteil in den militärischen Operationen zu machen (vgl. ICRC 2007). Die Beachtung der völkerrechtlichen Regelungen soll auf diese Weise in Organisationsstrukturen, Abläufe und Routinen eingebaut werden. Dazu widmet sich das Konzept systematisch vier Dimensionen: Doktrin, Ausbildung und Training, Ausrüstung sowie interne Sanktionsmechanismen. Veränderungen in diesen Bereichen sollen sich gegenseitig verstärken, sodass die Übernahme von Normen zu einer nachhaltigen Verhaltensänderung des Akteurs führt und diese Normen letztlich internalisiert werden. Dieser umfassende Ansatz setzt jedoch eine längerfristige Interaktion des IKRK mit dem Gewaltakteur voraus. Notwendig ist eine Reihe von *capacity-building*-Maßnahmen – von der gezielten Information über Workshops und Seminare bis hin zur direkten Unterstützung bei der Erstellung von entsprechenden Lehrmaterialien. Im Bereich Doktrin geht es darum, dass die Regelungen Eingang in die Handbücher, Direktiven, Trainingspläne und internen Abläufe der Organisation finden, wie sie auch bei organisierten Rebellengruppen oder Milizen in mehr oder weniger elaborierter Form existieren. Den Kommandeuren und Kämpfern muss darüber hinaus deutlich gemacht werden, welche Pflichten sich aus solchen Vorschriften für sie ergeben und wie diese Informationen an alle Ebenen weiterzugeben sind. In seinem Konzept weist das IKRK auf diverse Punkte hin, die in solchen internen Regeln zur Gewaltanwendung geklärt werden sollten (ICRC 2007: 24-25), um bei militärischen Operationen den Schaden für die Zivilbevölkerung zu minimieren: So bedarf es einer klaren Definition und entsprechender Kriterien, wann und unter welchen Bedingungen eine militärische Operation für „notwendig“ erachtet wird und der Einsatz von Gewalt autorisiert wird. Es bedarf ferner Mittel und Mechanismen, um sicherzustellen, dass sowohl im Entscheidungsprozess für einen Gewalteininsatz als auch bei der Operation selbst der Aspekt der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt wird.

Schließlich sind die besonderen Verantwortlichkeiten für die einzelnen Kommandoebenen sowie für *intelligence and operation officers* zu klären, die die Lage analysieren und über den Verlauf von Operationen entscheiden. Aus Sicht des IKRK muss es bei den Handreichungen stets darum gehen, das Bewusstsein für die Gradwanderung zwischen antizipierter „militärischer Notwendigkeit“ und der Verhältnismäßigkeit der Mittel zu schärfen und in konkrete Verhaltensregeln zu übersetzen. In einem nächsten Schritt müssen die Normen und Regeln in der Ausbildung vermittelt werden, wobei sich das IKRK mit seinen Aktivitäten oftmals auf die interne Schulungsstruktur der bewaffneten Gruppe stützen kann. Denn selbst wenn es keine systematische Ausbildung gibt, so besteht doch in den meisten Fällen ein Training, indem zumindest der Umgang mit Waffen eingeübt wird (möglicherweise durch *peer training*). Auch dieses bietet einen Ansatzpunkt, um über humanitäre Prinzipien und deren Einhaltung aufzuklären. Sowohl den Kommandeuren als auch den „einfachen“ Kämpfern soll dabei klar gemacht werden, was sie konkret für den Schutz von Zivilisten tun können, welche alternativen Optionen ihnen zur Verfügung stehen und wie diese umgesetzt werden können – wie etwa eine entsprechende taktische Vorgehensweise oder die Evakuierung von Zivilisten aus einem umkämpften Gebiet. Gleichzeitig gilt es, die höheren Ränge in Methoden der Verhandlung, der Argumentation und der Deeskalation zu schulen, um kritische Situationen und Konfrontationen mit der Zivilbevölkerung zu entschärfen. Dabei setzt das IKRK auf praktische Übungen und Szenarien, um solche Maßnahmen zu

einem Routineverhalten werden zu lassen. Das IKRK bietet Schulungen für die Ausbilder und für juristische Berater der Konfliktparteien – einschließlich nicht-staatlicher Gewaltakteure – an, nicht selten wird dabei auf das Prinzip *train the trainers* gesetzt.

Ein weiterer wesentlicher Aspekt ist die Frage der Ausrüstung und insbesondere der Waffen. Hier gilt es Führung und Kämpfer für deren Wirkung mit Blick auf Zivilisten zu sensibilisieren und zu prüfen, ob die Ausrüstung bzw. die Art und Weise, wie diese genutzt wird, dazu geeignet ist, humanitären Normen Rechnung zu tragen – etwa den Bestimmungen aus dem zweiten Zusatzprotokoll (Art. 35.2), wonach der Einsatz von Waffen, Munition oder Methoden der Kriegführung untersagt ist, die „unnötiges Leid“ verursachen. Allerdings dürften die genannten Maßnahmen wenig Erfolg zeigen, wenn sie nicht mit effektiven Sanktionen innerhalb der Gruppe verbunden sind, um Verstöße gegen die eigenen Regeln zu ahnden. Solche Mechanismen müssen für die gesamte Befehlskette gelten, um doppelte Standards oder Akte von Willkür zu vermeiden; gleichzeitig dürfen die Sanktionen nicht gegen geltendes Völkerrecht (z.B. Menschenrechte, Folterverbot) verstoßen. Das IKRK setzt dabei auf eine „präventive Wirkung“ (ICRC 2007: 35), da die disziplinarischen Maßnahmen den Kämpfern vor Augen führen, welche Konsequenzen sie bei Regelverstößen erwarten. Darüber hinaus unterstreicht eine konsequente Anwendung von Sanktionen auch die Ernsthaftigkeit der Führungsebene beim Bemühen, humanitäres Völkerrecht wirklich einzuhalten und eben Verstöße – wie Entführungen, Plünderungen, Mord oder Vergewaltigung – nicht zu tolerieren.

Stärken und Schwächen

Unabhängig davon, welcher Weg im Einzelnen bestritten wird, besteht eine wesentliche Stärke des IKRK-Ansatzes in der konsistenten „strategischen Argumentation“ (ICRC 2008: 30-31) gegenüber Gewaltakteuren. Dabei stützen sich die IKRK-Delegierten auf Argumente, die weniger an humanitären Idealen orientiert sind als vielmehr das Selbstverständnis und die Interessen der Akteure zu antizipieren suchen und diese auf die „Kosten“ der Nicht-Einhaltung bzw. den „Nutzen“ der Einhaltung aufmerksam zu machen (vgl. auch Bangerter 2011: 358-367). Argumentiert wird u.a., dass

- die Beachtung von humanitären Normen zu einem „positiven Image“ der Gruppe führt und sie damit ihr Ansehen auf lokaler und internationaler Ebene verbessern kann, was umso mehr gilt, wenn sich die Gegenseite – etwa die Regierung – schwerer Verstöße gegen die Normen schuldig gemacht haben sollte;
- wer bekannt dafür ist, z.B. seine Gefangenen angemessen zu behandeln, möglicherweise den Kampfwillen und die Gegenwehr des Gegners unterminieren wird, da sich die Kämpfenden im Zweifel eher ergeben werden, als in prekärer Lage weiterzukämpfen, weil sie ansonsten fürchten müssten, ohnehin gefoltert oder getötet zu werden;
- je besser man seine Gefangenen behandelt, desto größer mag die Wahrscheinlichkeit sein, dass auch die eigenen Leute in Gefangenschaft den Regeln entsprechend behandelt werden (Prinzip der Reziprozität);
- die Missachtung von *IHL* mittel- und langfristig kontraproduktive Folgen hat, da dies die Unterstützung der bewaffneten Gruppe durch die lokale Bevölkerung bzw. durch externe Akteure gefährdet und zudem Friedens- und Versöhnungsprozesse nach einem Ende der Gewalt erschwert;
- die Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit gezeigt hat, dass jene, die für schwere Verstöße gegen humanitäre Normen und für Kriegsverbrechen

verantwortlich sind, damit rechnen müssen, von entsprechenden Tribunalen oder dem Internationalen Strafgerichtshof verfolgt und ggf. auch verurteilt zu werden;

- die Beachtung von *IHL* zu einer besseren Moral und Disziplinierung der Kämpfer führt, was auch im Interesse der Führung und der Kommandeure liegt, die wiederum darauf achten müssen, dass Gewalthandlungen nicht außer Kontrolle geraten;
- die Beachtung von *IHL* auch positive ökonomische Effekte haben kann, da möglicherweise weniger Infrastruktur zerstört wird und eigene militärische Ressourcen geschont werden können.

Auf der Basis seiner Erfahrungen sieht der frühere IKRK-Mitarbeiter Olivier Bangerter vor allem in der Bezugnahme auf das Selbstbild der Gewaltakteure „one of the most powerful generators of respect for IHL“ (Bangerter 2011: 358), da sich die Führungspersonen solcher Gruppierungen – sei es auch aus PR-Gründen – über ihr öffentliches Ansehen Gedanken machten und sich als verlässliche und glaubwürdige Akteure präsentieren wollten.

Ob diese Ansätze und Argumente bei nicht-staatlichen Gewaltakteuren Anklang finden, hängt jedoch zu allererst davon ab, ob das IKRK Zugang zu der Führung von bewaffneten Gruppen erhält und sich ein längerfristiger Kontakt herstellen lässt. Denn aufgrund des *top down*-Ansatzes bei der Vermittlung des *IHL* ist das IKRK in erster Linie auf die Kooperation der politischen und militärischen Führungskader angewiesen. Dabei kann sich das IKRK nicht nur auf seinen besonderen Status berufen, sondern es profitiert vor allem von seiner Reputation als neutraler, humanitärer Akteur, der in gleicher Weise auch staatliche Stellen an ihre Verpflichtungen gegenüber dem *IHL* erinnert und entsprechende Gespräche mit Regierungen führt. An alle „Waffenträger“ werden die gleichen normativen Forderungen gerichtet. Diese Transparenz verschafft dem IKRK auch in den Augen der nicht-staatlichen Gewaltakteure eine besondere Glaubwürdigkeit, die sich allerdings stets im Einzelfall und durch die persönlichen Kontakte der IKRK-Delegationen bewähren muss. Das IKRK findet mit seinen Argumenten allerdings gerade dann wenig Gehör, wenn die Gewaltstrategie des Akteurs die Missachtung humanitärer Normen systematisch voraussetzt (vgl. Bangerter 2011: 368-380). Letzteres geschieht dann, wenn es darum geht, gezielt die Zivilbevölkerung oder Teile davon einzuschüchtern, zu terrorisieren oder zu vertreiben („ethnische Säuberungen“); wenn Gräueltaten an Zivilisten zu politischen und propagandistischen Zwecken genutzt werden, um deutlich zu machen, dass der Gegner – etwa eine Regierung – nicht in der Lage ist, die Menschen zu schützen; wenn die Kämpfer primär durch persönliche Rache motiviert sind; oder wenn es gilt, sich kurzfristige operativ-militärische Vorteile zu verschaffen (etwa durch den Einsatz von Kindersoldaten). Darüber hinaus gibt es häufig eine Spirale und Dynamik der Gewalt, in der es für das IKRK schwierig wird, auf die Einhaltung der Regeln zu drängen, da sich beide Seiten wechselseitig unterstellen (oder bereits die Erfahrung gemacht haben), sich ohnehin nicht an diese zu halten, weshalb es aus Sicht der bewaffneten Akteure geradezu fahrlässig wäre, sich selbst zu binden und damit möglicherweise sein Gewaltverhalten einzuschränken.

2.6 Geneva Call

Einen ähnlichen Ansatz wie das IKRK verfolgt die NGO Geneva Call (*Appel de Genève*), die gezielt mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren Kontakt aufnimmt, um ebenfalls auf die Befolgung humanitärer Normen zu drängen, und dazu spezifische Mechanismen der Normübertragung entwickelt hat. Im Unterschied zum IKRK, das sich für den gesamten Korpus an humanitären Völkerrecht verantwortlich sieht, befasst sich Geneva Call mit wenigen ausgewählten Themen. Das Gros seiner Arbeit widmete die NGO bisher dem

Verbot von Landminen in Gebieten, die sich unter der Kontrolle nicht-staatlicher Gewaltakteure befinden. Aufgrund der geringen Kosten, ihrer Verfügbarkeit und der vergleichsweise einfachen Herstellung und Nutzung sind Personenlandminen noch immer ein wesentlicher Bestandteil der Waffenarsenale bewaffneter Gruppen. Bis heute werden über 70 Staaten gezählt, die von Landminen betroffen sind, mit etwa 74000 Opfern innerhalb der letzten zehn Jahre (vgl. ICBL 2009).⁷³ Zu rund 40 bewaffneten Gruppen gibt es bestätigte Berichte über die Nutzung von Landminen zwischen 2003 und 2006 (vgl. Sjöberg 2006, ICBL 2009). Geneva Call (2005) berichtet über nicht-staatliche Gewaltakteure, die in 21 Staaten nachweislich Landminen eingesetzt haben, sowie über Fälle in sechs Ländern, in denen bewaffneten Gruppen der Einsatz vorgeworfen wird.⁷⁴ Experten schätzen, dass ungefähr 10 bis 40 Prozent der Landminen nicht detonieren, sondern als aktive „Blindgänger“ im Boden verbleiben.⁷⁵ Landminen, die von nicht-staatlichen Gewaltakteuren genutzt werden, gehören darüber hinaus oftmals der ersten Generation an und sind ohne eine begrenzte Wirkungsdauer (Justen 2006: 9). Die Schäden, die von Landminen verursacht werden, reichen damit weit über die Zeit der bewaffneten Auseinandersetzung hinaus. Die Folgen sind nicht nur unzugängliche, stark verminte Gebiete, sondern Minen verwunden und töteten wahllos Zivilisten wie auch Kämpfer, nicht nur während eines Konfliktes, sondern auch noch Jahre später.

Gründung und Organisation

Mit der Ottawa-Konvention von 1997 wurde das Verbot von Anti-Personenminen völkerrechtlich verankert.⁷⁶ Nicht-staatliche Gewaltakteure können diesem zwischenstaatlichen Vertrag weder beitreten noch waren sie an seiner Aushandlung beteiligt. Sie sind gleichwohl von den Bestimmungen der Konvention betroffen, sobald ihr Heimatstaat diese ratifiziert hat. In der Praxis besteht jedoch ein erhebliches „Vollzugsdefizit“, da Regierungen das Verbot gegenüber bewaffneten Gruppen nicht durchsetzen (können). Rebellen und andere Gruppierungen fühlen sich zudem nicht an das Ottawa-Regime gebunden bzw. sind sich oftmals nicht über die Verpflichtungen bewusst, die sich aus diesem Vertrag auch für sie ergeben. Sie sehen daher keinen Grund, auf die Nutzung von Landminen zu verzichten. Ohne eine aktive Einbindung und Mitwirkung von bewaffneten Gruppen wird allerdings das Landminenproblem nicht gelöst werden. Dieser Umstand bildete den Hintergrund für die Gründung von Geneva Call: Die NGO wurde 2000 von Mitgliedern der *International Campaign to Ban Landmines (ICBL)* gegründet und beschäftigt rund 30 Mitarbeiter/innen. Geleitet wird die Organisation von der Mit-Begründerin Elisabeth Decrey Warner.⁷⁷ Geneva Call finanziert sich primär durch staatliche Zuwendungen aus Außen- und Entwicklungsministerien, wobei der größte Teil der Gelder aus der Schweiz stammt, andere institutionelle Geber sind u.a. Schweden, Norwegen, die Niederlande, Großbritannien, Italien und Australien. 2010 verbuchte die NGO Einnahmen von 2,55 Mio. SFR (2009: 2,75 Mio. SFR, 2008: 2,0 Mio. SFR), wovon rund zwei Mio. SFR für die operative Arbeit in Konfliktregionen ausgegeben wurde (vgl. Geneva Call 2010a: 37-38; 2009: 29; 2008: 38-39).

73 Leider gibt es keine Analyse, die eine systematische Unterscheidung zwischen Landminenopfern von „staatlichen“ und „nicht-staatlichen“ Landminen ermöglicht. Zur Nutzung von Landminen durch bewaffnete Gruppen in Afrika, vgl. Stott (2004).

74 Bei den 21 Ländern handelt es sich um Kolumbien, Algerien, DR Kongo, Uganda, Somalia, Mazedonien, Zypern, Libanon, Georgien, Israel/Palästina, Irak, Russland, Afghanistan, Pakistan, Indien, Nepal, Bangladesch, Myanmar, Indonesien und die Philippinen, vgl. Geneva Call (2005: 10).

75 Siehe unter: *International Campaign to Ban Landmines*, (2010): *Arguments for a Ban*, siehe unter: <<http://www.icbl.org/index.php/icbl/Problem/Cluster-Munitions/Arguments-for-a-Ban>>.

76 Der vollständige Titel der Konvention lautet: *“The 1997 Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction”*.

77 Elisabeth Decrey Warner engagierte sich in verschiedenen NGOs und Kampagnen zum Schutz von Flüchtlingen sowie zur Hilfe von Landminenopfern, sie war zudem Abgeordnete und Präsidentin des Parlaments des Kantons Genf.

Profil der Aktivitäten

Die wichtigste Aktivität besteht darin, für die Normen und Standards des Ottawa-Regimes zu werben und bewaffnete Gruppen darin zu überzeugen, diese auch für sich anzuerkennen. In Analogie zur Ottawa-Konvention hat Geneva Call die *Deed of Commitment for Adherence to a Total Ban on Anti-Personnel Mines and for Cooperation in Mine Action* (kurz: *Deed* oder *DoC*) entwickelt.⁷⁸ Diese kann von Gewaltakteuren unterzeichnet werden und stellt eine Art formeller Selbstverpflichtung für ein umfassendes Verbot für den Einsatz von Anti-Personenminen dar. Diese sind definiert als „devices which effectively explode by the presence, proximity or contact of a person, including other victim-activated explosive devices and anti-vehicle mines with the same effect whether with or without anti-handling devices“ (Art. 1 DoC). In der *DoC* verpflichten sich die Unterzeichner neben der allgemeinen Anerkennung, dass das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte auf ihr eigenes Verhalten anzuwenden seien, zu folgenden konkreten Schritten:

- die Norm eines universellen Verbots von Anti-Personenminen, wie in der Ottawa-Konvention festgehalten, anzuerkennen;
- das universelle Verbot von Landminen zu befolgen, welches den Einsatz, die Produktion, Lagerung und Weitergabe dieser Waffen verbietet;
- mit der Zerstörung ihrer Lagerbestände, der Minenräumung, einer Versorgung der Opfer, der Aufklärung über Minen und anderen Formen von Minenaktionen zu beginnen;
- ein Monitoring und eine Verifikation ihrer Verpflichtungen zu erlauben und dabei zu kooperieren (Art. 3 *DoC*), und damit Besuche und Inspektionen von Geneva Call und anderen unabhängigen internationalen und nationalen Organisationen zu gestatten wie auch die notwendigen Informationen an diese Organisationen weiterzugeben;
- die notwendigen Befehle und Anweisungen an die Kommandeure und Kämpfer zu geben, sowie Maßnahmen zur Informationsweitergabe über die Anweisungen, Trainings und die Erstellung von Sanktionsmechanismen zu veranlassen;

Geneva Call behält sich in Art. 7 der *DoC* das Recht vor, Verstöße gegen die Vereinbarung öffentlich zu machen. Darüber hinaus wird in Art. 6 festgehalten, dass die Unterzeichnung dieser Verpflichtung nicht den legalen Status des nicht-staatlichen Gewaltakteurs verändert (analog zum Gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen). Die *DoC* wird stattdessen rechtlich als unilaterale Erklärung des nicht-staatlichen Gewaltakteurs angesehen, welche von Geneva Call sowie der Regierung des Kantons Genf bezeugt wird. Sie wird von einer Führungsperson, die die Autorität der bewaffneten Gruppe innehat, unterzeichnet. Dies geschieht oftmals im Rahmen einer offiziellen Zeremonie in Genf – und zwar im historischen Alabama-Saal des Rathauses, in dem 1864 die Erste Genfer Konvention unterzeichnet worden war.

Geneva Call arbeitet nicht nur mit bewaffneten Gruppen, sondern auch mit de facto-Regierungsstellen (z.B. Abchasien, Südossetien) bzw. nicht oder nur teilweise international anerkannten Staaten (z.B. Somaliland) zusammen.⁷⁹ Nach eigenen Angaben steht die

78 Nach diesem Vorbild entwickelte die *Philippine Campaign to Ban Landmines (PCBL)* 2008 eine ähnliche Selbstverpflichtung (*Rebel Group Declaration of Adherence to International Humanitarian Law on Landmines*), die nicht nur Anti-Personenminen betrifft, sondern sich auch auf fernzündbare und Anti-Fahrzeugminen bezieht. Bisher haben vier philippinische bewaffnete Gruppen diese Erklärung unterzeichnet, drei davon haben auch die *DoC* von Geneva Call unterschrieben.

79 Für ihren Zweck definiert Geneva Call (2005: 10) nicht-staatliche Gewaltakteure als „organized armed entities that are primarily motivated by political goals, operate outside effective state control, and lack the capacity to become a party

NGO mit rund 60 Akteuren in regelmäßigen Kontakt und Austausch. Davon haben 41 aus zehn Ländern (oder Territorien) die Selbstverpflichtung unterzeichnet – darunter allein 17 Gruppierungen aus Somalia und sechs aus Myanmar, die übrigen kommen aus Burundi, Indien, Iran, Irak, den Philippinen, Sudan, der Türkei und Westsahara (Geneva Call 2010a: 32).⁸⁰ Als erste hat die südsudanesisch Befreiungsbewegung *SPLM/A* im Oktober 2001 die DoC unterzeichnet (vgl. Herr 2010). Darüber hinaus haben weitere Gruppen zugesichert, sich auch ohne Unterzeichnung der *Deed* an deren Bestimmungen bzw. an die Regelungen der Ottawa-Konvention zu halten. Die Regierung von Somaliland etwa hat zwar ihre Bereitschaft zur Kooperation erklärt, will aber die *Deed* nicht unterschreiben, weil sie sich nicht als nicht-staatlicher Akteur versteht, sondern als Repräsentantin eines unabhängigen Staates.⁸¹

In den meisten Fällen haben die Gruppierungen Maßnahmen zur Minenräumung und zur Betreuung von Opfern ergriffen (vgl. Geneva Call 2007).⁸² Geneva Call unterstützt die Implementierung dieser Selbstverpflichtungen bzw. Zusagen durch die Vermittlung von entsprechenden Experten/innen und Maßnahmen zum *capacity-building* (z.B. Trainings, technische Unterstützung bei der Zerstörung von Lagerbeständen bzw. der Minenräumung). In Somalia arrangierte die NGO beispielsweise spezialisierte Mithilfe bei der Kampfmittelbeseitigung und der Betreuung von Minenopfern (vgl. Geneva Call 2008: 11-30). Zusätzlich bietet Geneva Call lokale Workshops und Seminare an, um über die Risiken von Landminen zu informieren (*mine risk education*), und führt Befragungen zur Landminensituation unter den Bewohnern in von nicht-staatlichen Gewaltakteuren kontrollierten Gebieten durch. Zudem stellt Geneva Call die erworbene Expertise in Form von Publikationen zur Verfügung und nutzt dies auch für entsprechende Lobbyarbeit auf internationaler Ebene. Darüber hinaus lud Geneva Call mehrmals alle Unterzeichner des DoC zu einer Konferenz nach Genf ein, um über Fragen der Implementierung zu diskutieren.⁸³ Insgesamt geht Geneva Call davon aus, dass durch diese Aktivitäten mehr als 20000 Anti-Personenminen sowie tausende anderer Sprengkörper (*improvised explosive devices*) zerstört wurden; allein die westsaharische *Polisario Front* hat 2006 über 3000 Minen unbrauchbar gemacht (vgl. Somer 2012: 3).

Ansätze und Strategien

Die Beziehungen zu den bewaffneten Gruppen stellt Geneva Call über drei Wege her: Erstens nimmt die NGO gezielt Kontakt auf, um mit ausgewählten Gruppen in einen Dialog über das Verbot von Landminen zu treten. Dies war beispielsweise der Fall bei dem *Mouvement des Nigériens pour la Justice (MNJ)* in Nigeria, der Kurdischen Arbeiterpartei *PKK (Partiya Karkerên Kurdistan)* in der Türkei, der Kurdischen Demokratischen Partei (*KDP*) und der Patriotischen Union Kurdistans (*PUK*) im Nord-Irak oder bei der separatistischen Bewegung der *Al Houthis* im Jemen. Zweitens gab es Fälle, in denen der Kontakt zwi-

to relevant international treaties". Paramilitärische Gruppen werden von dieser Definition nicht erfasst, da diese oftmals enger mit einem Staatsapparat zusammenarbeiten.

80 Nicht alle Gruppierungen sind bis heute aktiv.

81 Neben Somaliland sind Beispiele dafür die *Atjéh Sumatra National Liberation Front / Free Aceh Movement, ASNLF / GAM*; die Kommunistische Partei Nepals (Maoist); die *Palipehutu-FNL* in Burundi sowie die Union Islamischer Gerichte in Somalia. Beispiele für eine Reduzierung ihrer Bestände sind die Nationale Befreiungsarmee (*ELN*) in Kolumbien, die *Karenni National Progressive Party (KNPP)*, die *All Burma Students' Democratic Front (ABSDF)*, die *Karen National Union (KNU)*, die *New Mon State Party (NMSP)*, der *Al Houthis-Clan (Jemen)* sowie die Autoritäten von Südossetien, Abchasien und Berg-Karabach (vgl. Geneva Call 2007).

82 Beispielsweise hat der Vertreter des *United Somali Congress/Somali National Alliance (USC/SNA)* ein detailliertes Paket für die Umsetzung solcher Maßnahmen entworfen, welches die Markierung von Minenfeldern, die Räumung der Minen und die Zerstörung von Beständen beinhaltete.

83 Bei der zweiten Konferenz der Unterzeichner im Juli 2009 trafen sich beispielsweise 44 politische und militärische Vertreter/innen von 28 Unterzeichnern und anderen bewaffneten Gruppen, die mit Geneva Call kooperieren (vgl. Somer 2012: 7).

schen der NGO und der bewaffneten Gruppe durch einen Mittler hergestellt wurde, zu- meist durch lokale NGOs oder zivilgesellschaftliche Gruppen.⁸⁴ Drittens gibt es einige we- nige Gewaltakteure, die selbst direkt an Geneva Call herangetreten sind – wie die *Chin National Front* in Burma. Den Gesprächen über die Anti-Personenminen geht üblicher- weise eine Analyse des Akteurs voraus – etwa über dessen Charakteristika, Ziele, Füh- rung, interne Struktur, vergangene Praktiken – sowie über die Dynamik des Konfliktes und andere Faktoren (wie die Kapazitäten des bewaffneten Akteurs). Dies ist nicht nur notwen- dig, um die physische Sicherheit der eigenen Mitarbeiter/innen zu gewährleisten, sondern auch um einschätzen zu können, ob ein Dialog Erfolg verspricht, und um die „richtigen“ Argumente zu finden, die den jeweiligen Akteur vom Verzicht auf Landminen überzeugen könnten.

Nach den Erfahrungen von Geneva Call ist in der Regel eine Reihe von Gründen aus- schlaggebend, damit eine bewaffnete Gruppe die *Deed* unterzeichnet. Dazu gehört der Hinweis auf eine Verbesserung des Schutzes und der Lebensqualität für die Bevölkerung in dem von ihnen kontrollierten Gebiet, wenn dieses von Minen geräumt ist oder wenn zumindest Minenfelder lokalisiert und abgesichert werden. Weitere Argumente sind der Schutz der eigenen Kämpfer, der durch Geneva Call vermittelte Zugang zu Minenräum- programmen und der entsprechenden Expertise sowie die Bestätigung, dass sie als Akteur ernst genommen werden und von einer internationalen NGO, die aus einem Land mit ho- her Reputation stammt („Schweiz-Faktor“), als relevant erachtet werden. Darüber hinaus können bewaffnete Gruppen mit diesem Schritt dokumentieren, dass sie – entgegen der gegnerischen Propaganda – durchaus in der Lage sind, internationale Normen zu beach- ten und auf diese Weise ihr internationales Ansehen zu verbessern. Letzteres ist insbe- sondere dann attraktiv, wenn – wie etwa im Falle der *Polisario Front* in Westsahara – der jeweilige Staat (hier Marokko) dem Ottawa-Regime bis dato nicht beigetreten ist. Am über- zeugendsten ist jedoch vermutlich, dass Geneva Call die Gewaltakteure auf den relativ geringen militärischen Nutzen von Anti-Personenminen hinweist, die nicht nur den Gegner in seiner Mobilität behindern, sondern eben auch das verminte Gebiet unbewohnbar ma- chen – für den Feind wie für sie selbst, weshalb der Einsatz solcher Minen letztlich die eigenen militärischen und ökonomischen Möglichkeiten einschränkt.

Um vermeintlichen oder tatsächlichen Verstößen gegen die Vereinbarung nachzugehen, hat Geneva Call einen Mechanismus zu Monitoring und Verifizierung entwickelt, dessen Umsetzung sich in der Praxis mitunter als schwierig erweist, da die Konfliktparteien häufig kein Interesse an einer Aufklärung der Vorfälle haben. Dies gilt für die bewaffneten Grup- pen, aber auch oftmals für Regierungen, die die Anschuldigungen erhoben haben, um den Gewaltakteur international unglaubwürdig zu machen. Das Monitoring geschieht auf unter- schiedliche Weise: Es reicht von einer „Selbstanzeige“ des Gewaltakteurs über *Review-* Berichte (z.B. *Polisario Front*) und regelmäßige Berichterstattung durch lokale NGOs bzw. zivilgesellschaftliche Gruppen (z.B. *PKK*) bis zu Vorort-Besuchen durch Geneva Call, um den Vorwürfen direkt nachzugehen, wie dies im Falle der *Moro Islamic Liberation Front (MILF)* auf den Philippinen geschehen ist (vgl. Geneva Call 2010b). Wenn Verstöße fest- gestellt werden, wird dies in der Regel von Geneva Call öffentlich gemacht und als Basis für *naming and shaming* genutzt (beispielsweise 2002 gegenüber verschiedenen Gruppen in Mindanao). Die bisherigen Erfahrungen, so die Interviewpartner von Geneva Call, zei- gen allerdings, dass sich das Gros der Unterzeichner an die Bestimmungen der *Deed* hält und entsprechende Maßnahmen zur Minensicherung und -räumung ergreift. Darüber hin- aus hat die Unterzeichnung der *Deed* in einigen Fällen dazu beigetragen, dass Regierun-

84 Beispiele dafür sind der Kontakt Geneva Calls zum *Mouvement des forces démocratiques de la Casamance (MFDC)*, *Palipehutu-FNL* in Burundi, der kolumbianischen *ELN*, den *Tamil Tigers (LTTE)* in Sri Lanka und der Partei „Für ein Freies Leben in Kurdistan“ (*Partiya Jiyana Azad a Kurdistanê, PJAK*) im Iran.

gen ihre Haltung zu Landminen überdachten. Dies galt für den Beitritt des Sudan (2003) und des Irak (2007) zum Ottawa-Regime, nachdem zuvor die südsudanesische *SPLM/A* (2001) bzw. die Demokratische Partei Iranisch-Kurdistan (2002) die Vereinbarung mit Geneva Call geschlossen hatten. Die Regierung Marokkos, obgleich nicht Mitglied der Ottawa-Konvention, legte 2006 einen freiwilligen Bericht über die Umsetzung der Prinzipien des Regimes vor und lud 2008 Geneva Call ein, entsprechende Empfehlungen für die Regierung zu formulieren, nachdem die NGO bereits seit 2005 mit der *Polisario Front* zusammengearbeitet hatte (Geneva Call 2008: 17).

Stärken und Schwächen

Im Unterschied zum IKRK verfolgt Geneva Call ein relativ klar definiertes Ziel und ist (bisher) primär an einem konkreten Problem orientiert, das eine sehr stark technische Dimension hat und bei dem nicht-staatliche Gewaltakteure oftmals selbst erheblichen Informationsbedarf haben, da sie Fehler im Umgang mit diesen Waffen vermeiden wollen. Dabei ist Geneva Call zumindest auf die Duldung seiner Aktivitäten durch die jeweilige Regierung angewiesen und kann sich nicht auf einen Sonderstatus wie das IKRK berufen. Auch wenn einzelne Regierungen immer wieder Obstruktionspolitik betreiben und den Zugang zu den Regionen verwehren (wie etwa im Falle der Türkei), in denen sich die Gewaltakteure aufhalten, so ist doch erkennbar, dass auch staatliche Akteure ein Interesse an der Kontrolle und Eindämmung von Anti-Personenminen haben, da sie ebenfalls von verminten Gebieten negativ betroffen sind und letztlich für den Schutz der Zivilbevölkerung verantwortlich sind.

Die bestehenden Kontakte zu den *DoC*-Unterzeichnern möchte Geneva Call künftig stärker nutzen, um diese Akteure davon zu überzeugen, humanitäre Normen auch in anderen Bereichen zu respektieren und insbesondere auf den Einsatz von Kindersoldaten zu verzichten. Erste Diskussionen dazu wurden auf der Unterzeichner-Konferenz 2009 geführt. Seit Ende 2010 wirbt Geneva Call für die Unterzeichnung der *Deed of Commitment for the Protection of Children from the Effects of Armed Conflict*, um die Beachtung von Kinderrechten, wie sie in entsprechenden UN-Konventionen niedergelegt sind, zu fördern (vgl. Somer 2012, Gazagne 2009). Nach eigenen Angaben führt die NGO mit rund 15 bewaffneten Gruppen über dieses Thema einen Dialog; bisher kam es aber noch zu keiner formellen Unterzeichnung (Geneva Call 2010a: 7). Darüber hinaus plant Geneva Call die Entwicklung einer ähnlich gelagerten Vereinbarung zu geschlechtsbezogener Gewalt in bewaffneten Konflikten, nicht zuletzt um vor allem Frauen vor Vergewaltigungen zu schützen. Ob und inwieweit sich der von Geneva Call gewählte *norm diffusion*-Ansatz auf andere Themenfelder übertragen lässt, muss sich jedoch erst zeigen.

3. Auswertung der Fallstudien

Die Auswertung der empirischen Darstellung erfolgt in vier Schritten: Erstens zeigen sich im Umgang mit Konfliktparteien und insbesondere mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren zwischen den untersuchten NGOs Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Zweitens lassen sich ihre Stärken und Potentiale genauer herausarbeiten, ehe drittens typische Schwächen und Grenzen der NGO-Aktivitäten beleuchtet werden. Viertens werden begünstigende bzw. hinderliche Faktoren in den Blick genommen, die Einfluss auf die Interaktion von NGOs und bewaffneten Gruppen haben.

3.1 Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Um die einzelnen Profile klarer voneinander abzugrenzen, werden die Ansätze und Mechanismen, die in Kap. 1.2 eingeführt wurden, den einzelnen NGOs zugeordnet. Damit soll zum einen demonstriert werden, welche Mechanismen von welchen NGOs besonders prominent genutzt werden. Zum anderen wird unterschieden, ob der jeweilige Ansatz für die NGOs von primärer oder sekundärer Bedeutung ist, bei ersteren handelt es sich quasi um das profilbildende „Kerngeschäft“, während im letztgenannten Fall der jeweilige Mechanismus eine unterstützende Funktion für andere Ansätze besitzt (vgl. Tab. 1).

Im Ergebnis zeigt sich, dass bei allen sechs NGOs das Profil durch soziale Einflussnahme, Dialog und *capacity-building* charakterisiert ist, auch wenn die Schwerpunktsetzung teilweise variiert. Beim Carter Center und HD Centre sind die Dialogangebote im engen Kontext der beabsichtigten Mediation zu sehen, während bei den anderen NGOs der Dialog selbst das Ziel der Aktivitäten ist. Alle NGOs bemühen sich zunächst einmal, einen Kontakt und Gesprächsfaden aufzubauen, um auf das Verhalten der bewaffneten Gruppen Einfluss zu nehmen und machen dabei unterschiedlich gelagerte Angebote zur Beratung, zum Kapazitätsaufbau und zum Wissenstransfer. Dies betrifft – je nach Ausrichtung der NGO – zum einen die Stärkung von Fähigkeiten im Kontext von Verhandlungs-, Streitschlichtungs- und Vermittlungsprozessen (vor allem HD Centre und CR) und zum anderen das Wissen über humanitäre und menschenrechtliche Normen (vor allem Geneva Call und IKRK). Bei den übrigen Mechanismen finden sich unterschiedliche Akzentsetzungen, die nicht zuletzt mit dem jeweiligen *raison d'être*, der Genese und der infrastrukturellen Ausstattung der NGOs (u.a. Personal, Finanzen, transnationale Vernetzung) zusammenhängen. Dabei wird erkennbar, dass Aspekte strategischer Argumentation in stärkerem Maße bei Carter Center, IKRK und Geneva Call eine Rolle spielen als bei den übrigen NGOs. Den drei genannten Organisationen geht es in der Interaktion mit den Konfliktakteuren in einem starken Sinne ums „Überzeugen“, wobei in der Argumentation an normative Vorstellungen, an Kosten-Nutzen-Kalküle und taktische Erwägungen des Gegenübers appelliert wird. Der Modus des Verhandels mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren lässt sich für Carter Center, HD Centre, IKRK und Geneva Call am stärksten nachweisen. Hier finden sich empirische Belege dafür, dass diese NGOs unmittelbar mit bewaffneten Gruppen über bestimmte, primär technische und logistische Fragen verhandeln und dabei bereit sind, Kompromisse einzugehen und sich flexibel zu erweisen, solange dies nicht fundamentale Normen in Frage stellt (insbesondere bei IKRK und Geneva Call). Gute Dienste und Mediation spielen – wie nicht anders zu erwarten – eine bedeutsame Rolle für Carter Center, HD Centre, CR und die Quäker. Allerdings ist das Profil von CR und den Quäkern (Stichwort *active listening*) im Wesentlichen durch Aktivitäten im Sinne der „guten Dienste“ geprägt. Carter Center und HD Centre sind hingegen in deutlich stärkerem Maße durch Vermittlungsbemühungen bzw. deren Unterstützung gekennzeichnet, während diese Komponente bei den beiden

anderen NGOs faktisch eher eine untergeordnete Rolle spielt. Monitoring – insgesamt eher ein Desiderat bei NGOs (vgl. Kap. 3.3) – wird am ehestens noch vom Carter Center, HD Centre, IKRK und Geneva Call betrieben, in allen Fällen handelt es sich jedoch um ein sekundäres Aufgabengebiet. Hier finden sich unterschiedliche Mechanismen – von der regelmäßigen Berichterstattung über die aktive Begleitung in der Phase der Implementierung bis hin zu Verifikationsmaßnahmen (z.B. Geneva Call).

Ein weiterer Befund besteht darin, dass öffentliches *naming and shaming* in den meisten Fällen kaum eine Rolle spielt. Ausnahmen sind das Carter Center und Geneva Call, die zumindest diesen Mechanismus in ihre Strategien systematisch eingebaut haben und die Konfliktparteien im Vorfeld darüber informieren, dass gegebenenfalls Verstöße oder Fehlverhalten öffentlich angeprangert wird. Dies bedeutet aber keineswegs, dass häufiger von dieser Option Gebrauch gemacht wird. Im Gegenteil: Naming and shaming geschieht eher selten und stellt eine Art *last resort* dar. Grundsätzlich verfügen zwar alle NGOs über diese Möglichkeit, weil sie entsprechende Plattformen und Netzwerke für solche Kampagnen nutzen könnten. Allerdings ist festzustellen, dass für die untersuchten NGOs der (möglichst kontinuierliche) Zugang zu Konfliktparteien und bewaffneten Gruppen von zentraler Bedeutung ist. Ein offensiver Umgang mit *naming and shaming* würde sich, so auch die Position der meisten Interviewpartner/innen, kontraproduktiv auswirken. Schon die „Drohung“, bestimmte Dinge in die Öffentlichkeit zu tragen und offen zu kritisieren, kann zum Abbruch von Gesprächen führen, womit auch die Chancen sinken, zumindest partielle Verbesserungen für die vom Konflikt betroffene Bevölkerung zu erreichen. Auch im Rahmen eines laufenden Vermittlungs- oder Überzeugungsprozesses spielt dieser Mechanismus de facto eine geringe Rolle, solange eine NGO Einfluss auf diese Prozesse nehmen will oder konkrete humanitäre Anliegen verfolgt, bei denen mit einer diskreten Vorgehensweise (hier vor allem IKRK und Quäker) mehr erreicht werden kann als durch öffentliches Anprangern oder negative Kampagnen, die den Gegenüber brüskieren und typischerweise als Gesichtsverlust verstanden werden. Hinzu kommt, dass ein solches Vorgehen Rückwirkungen auf die Bereitschaft anderer bewaffneter Gruppen hat, mit den NGOs zusammenzuarbeiten. Dieser Punkt unterstreicht, dass NGOs auf dem Gebiet der Konfliktbearbeitung anders agieren als *public policy*- und *advocacy*-NGOs, wie sie für den Menschenrechtsbereich typisch sind.

Tab. 1: Welche NGO nutzt welchen Mechanismus?

	<i>Carter Center</i>	<i>HD Center</i>	<i>Quäker</i>	<i>Conciliation Resources</i>	<i>IKRK</i>	<i>Geneva Call</i>
(A) Soziale Einflussnahme	++	++	++	++	++	++
(B) Dialog	+	+	++	++	++	++
(C) Strategische Argumentation	++				++	++
(D) Verhandeln	++	+			+	+
(E) Gute Dienste	+	+	++	++		
(F) Mediation	++	++	+	+		
(G) Capacity-building	+	++	+	++	++	++
(H) Monitoring	+	+			+	+
(I) Öffentlicher Druck	+					+

Erläuterung: ++ = primäre Bedeutung; + = sekundäre Bedeutung

Auf der Basis dieser Zuordnung lassen sich drei „Paare“ bilden, die jeweils durch ein ähnliches Profil gekennzeichnet sind:

Carter Center und HD Centre: Beide Organisationen teilen das Ziel, Vermittlungs- und Friedensprozesse zu fördern, sie konzentrieren sich auf höhere politische Ebenen und auf die Verbindung von *Track 1* und 2. Der erhoffte Effekt besteht in der Verhaltensänderung und im Gewaltverzicht (Waffenstillstand) durch Dialog und Verhandlungen, die möglichst in ein konkretes Abkommen münden sollen, bei deren Umsetzung die beiden Organisationen ebenfalls ihre Unterstützung anbieten, auch wenn in dieser Phase die Möglichkeiten der NGOs begrenzt sind. Beide agieren prozess- und ergebnisorientiert, sie sind – im Unterschied zu anderen NGOs – vergleichsweise kurzfristig und eher punktuell in Konfliktregionen engagiert, auch wenn sich im Einzelfall das Engagement über mehrere Monate oder Jahre hinziehen mag (Carter Center im Falle von Sudan/Uganda oder HD Centre im Falle von Aceh). Ihre Aktivitäten stehen stets im Kontext von künftigen oder bereits stattfindenden Verhandlungsprozessen unter Beteiligung bewaffneter Gruppen.

Conciliation Resources und Quäker: Das Ziel besteht vorrangig in der Förderung von Friedenspotentialen und Friedensallianzen (*peace constituencies*), wobei im Einzelfall auch der direkte Kontakt zu Gewaltakteuren gesucht wird. Beiden NGOs geht es darum, die „Friedensfähigkeit“ lokaler Akteure zu stärken und durch Dialogangebote, gute Dienste oder *capacity building* (*comparative learning* (CR)) zu unterstützen. Beide Organisationen agieren in erster Linie auf der *grass roots*-Ebene und setzen auf Friedensprozesse „von unten“ (*bottom-up*). Ihre Aktivitäten zielen auf langfristige Lerneffekte bei den Akteuren, sie sind primär prozessorientiert und weniger auf konkrete Ergebnisse bezogen. In ihrer Ausrichtung sind beide NGOs eher zwischen *conflict resolution* und *norm diffusion* angesiedelt, da sie Elemente von beiden Tätigkeitsfeldern aufnehmen. Mit Blick auf *conflict resolution* adressieren sie jedoch eine andere Ebene als Carter Center und HD Centre, mit Blick auf *norm diffusion* agieren sie zurückhaltender als IKRK und Geneva Call und bemühen sich, wie das Beispiel der Quäker zeigt, eher um die Verankerung bestimmter Prinzipien und Grundnormen (z.B. Gewaltfreiheit, gegenseitiger Respekt etc.).

IKRK und Geneva Call: Beide Organisationen verbindet die Förderung des humanitären Völkerrechts (Genfer Konvention bzw. Ottawa-Regime) und die Durchsetzung spezifischer Normen gegenüber bewaffneten Gruppen. Ihr Ziel ist – im Unterschied zu den anderen NGOs – nicht ein „mehr an Frieden“, sondern ein „weniger an Gewalt“, insbesondere gegenüber der Zivilbevölkerung. Im Vordergrund steht die Reduzierung von Gewalt, in dem nicht-staatliche Gewaltakteure davon überzeugt werden, auf bestimmte, international geächtete Gewalttaten oder Gewaltmittel (Landminen, Kindersoldaten) zu verzichten. Die Aktivitäten lassen sich als ergebnisorientiert charakterisieren, da es primär um die Frage geht, ob Normen Beachtung finden oder nicht. Ungeachtet ihrer unterschiedlichen Größe, Geschichte und thematischen Ausrichtung verfolgen IKRK und Geneva Call ähnliche Mechanismen der Normdiffusion: Sie setzen auf Information und die Übermittlung von Wissen (inklusive technischem Sachverstand); sie bemühen sich darum, die Gewaltakteure mit Argumenten zu überzeugen und versuchen sich dabei in deren Lage zu versetzen (empathischer und strategischer Zugang); sie sind an einer längerfristigen, vertrauensvollen Beziehung interessiert und sie bieten gezielte Maßnahmen zum *capacity-building* an. Sie erläutern den nicht-staatlichen Gewaltakteuren nicht nur, was sie tun sollten (und warum), sondern sie zeigen auch konkrete Wege auf, wie diese Gruppen die Normen einhalten und intern umsetzen können. Bezieht man diese Vorgehensweise auf die in der Literatur der Normdiffusion genannten Mechanismen (vgl. Manners 2002), zeigt sich, dass beide Organisationen in erster Linie *informational diffusion* (im Rahmen einer strategischen Kommunikation), *procedural diffusion* (im Rahmen institutionalisierter Formen der Kooperation) sowie *transference* (im Rahmen von Hilfs- und Unterstützungsmaßnahmen) praktizieren.

Die Praxis zeigt allerdings, dass der Grad der Formalisierung von Vereinbarungen nicht allzu viel über das Ergebnis der Normdiffusion aussagt. Ein deklaratorisches, öffentliches Bekenntnis zu humanitären Normen in Form einer Erklärung oder durch die Unterzeichnung der *Deed* ist zwar ein wichtiges Signal nach Innen und Außen, lässt aber nur begrenzt Rückschlüsse auf die Umsetzung und Internalisierung von Normen zu.

3.2 Stärken und Potentiale

Ungeachtet der Profile lässt sich feststellen, dass die untersuchten NGOs bei ihren Aktivitäten primär von den „Opportunitäten“ des Einzelfalls und weniger von einem allgemeingültigen, generalisierbaren Ansatz geleitet sind. In den meisten Fällen spielen persönliche Erfahrungen, Kontakte und Netzwerke, interne Kosten-Nutzen-Erwägungen sowie praktische Fragen des Feldzugangs eine – wenn nicht die – zentrale Rolle bei der Entscheidung, ob und inwiefern sich die jeweilige NGO engagiert. Die NGOs nutzen dazu häufig indirekte Kanäle, um mit Führungspersonen von bewaffneten Gruppen in Kontakt zu treten, wie etwa Diasporagemeinschaften, Exilanten, politische und traditionelle/religiöse Vertreter/innen oder lokale zivilgesellschaftliche Akteure. In manchen Fällen hilft auch eine „Empfehlung“ durch andere Gewaltakteure, die bereits mit der NGO zusammengearbeitet haben (siehe. Geneva Call, CR oder Quäker). Dieser Zugang sowie die Art und Weise der Interaktion mit anderen Akteuren verweist auf eine Reihe von Stärken und Potentialen von INGOs.

Im Kern sind diese mit der Mobilisierung von symbolischem und sozialem Kapital verbunden, das NGOs gegenüber ihren Gesprächspartnern einsetzen, um deren Verhalten zu beeinflussen. Grundsätzlich profitieren NGOs von ihrer Reputation als „unparteiische“ und „unabhängige“ Akteure, die weitgehend frei von staatlichen Interessen und diplomatischen Verpflichtungen handeln können. Diese Wahrnehmung gilt allerdings nicht überall und uneingeschränkt, zumal dann, wenn die Organisationen in erster Linie als Agenten „westlicher“ Politik oder Kultur perzipiert werden.⁸⁵ Gleichwohl kann man konstatieren, dass die untersuchten NGOs über spezifische Quellen der Reputation und damit der Generierung von symbolischem Kapital verfügen, die ihnen ein gewisses Prestige, moralische Autorität und Glaubwürdigkeit gegenüber den Gesprächspartnern verschaffen. Zu diesen Quellen zählen u.a. der besondere Status der Organisation, historische Leistungen, Wissen und Expertise, Bekanntheitsgrad sowie persönliche Integrität. Während das Carter Center in hohem Maße von der persönlichen Reputation Jimmy Carters, die Quäker von ihrer historischen Mission und das IKRK von seinem völkerrechtlichen Sonderstatus profitieren, müssen sich jüngere Organisationen wie HD Centre, CR und Geneva Call primär auf ihr erworbenes Fachwissen sowie auf professionelle Expertise und Netzwerke (z.B. Oslo Forum) stützen. Im Fall von IKRK wird dies durch die humanitären Aktivitäten der nationalen Rot-Kreuz-Bewegungen ergänzt, ähnliches gilt für das Carter Center aufgrund seiner Dienste im Gesundheits- und Bildungssektor. Bei Geneva Call und beim HD Centre spielt zudem der „Faktor Schweiz“ eine Rolle: Die Reputation der Schweizer Neutralität und des Genfer Verhandlungsortes werden genutzt, um beispielsweise Vertreter/innen nicht-staatlicher Gewaltakteure zu Gesprächen oder Konferenzen einzuladen, was in anderen Ländern – allein aufgrund von Einreise- und Visaproblemen – in dieser Form kaum möglich wäre.

Ein weiterer, wesentlicher Aspekt ist die flexible, aber prinzipiengeleitete Vorgehensweise im Umgang mit bewaffneten Gruppen. Einerseits agieren die NGOs auf der Basis be-

⁸⁵ Dieser Aspekt spielt insbesondere bei der Diffusion von völkerrechtlichen Normen eine Rolle, deren Übernahme nicht selten mit dem Verweis auf „westliche“ Wurzeln und Traditionen abgelehnt wird, vgl. Bangerter (2011: 380-382).

stimmter Prinzipien, Überzeugungen und humanitärer Normen, die auch relativ klar kommuniziert werden. Dabei machen sie keinen Unterschied zwischen den Konfliktparteien, sondern fordern die von ihnen vertretenen Prinzipien gleichermaßen von staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren ein. In diesem Sinne gibt es keine „Sonderbehandlung“ oder strengere Maßstäbe für bewaffnete Gruppen, was in deren Augen wiederum die Glaubwürdigkeit von NGOs als Gesprächspartner stärkt. Andererseits sind die NGOs in der Lage, sich an die jeweilige Situation des Gegenübers anzupassen. In der Regel stellen sie diese nicht vor die Alternative *take it or leave it*, sondern bieten einen Dialog über spezifische Themen an, um auszuloten, welche Schritte der Gewaltakteur willens ist, im Rahmen von Vermittlungs- oder Normübertragungsprozessen zu gehen. Kompromisse und Zugeständnisse, aber auch Rückschritte gehören dazu. Das IKRK und Geneva Call verfolgen ein „abgestuftes Programm“, bei dem nicht-staatliche Gewaltakteure schrittweise mit völkerrechtlichen Normen und Regelungen vertraut gemacht werden. Die Entscheidung, ob und welche Normen übernommen werden, ist keine Voraussetzung für einen Dialog, sondern das Resultat eines längeren Prozesses, bei dem die NGOs zunächst Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit leisten müssen. Ähnliches gilt für die anderen Ansätze, die stärker auf Vermittlung ausgerichtet sind, bei denen es ebenfalls keine Vorbedingungen – etwa Gewaltverzicht – für einen Dialog gibt. Diese Vorgehensweise ist primär problem- und weniger statusorientiert, wie dies bei formalisierten Formaten mit hochrangiger politischer Beteiligung häufig der Fall ist.

Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass die Beschränkung auf spezifische Themen und Methoden der Konfliktbearbeitung, bei denen den NGOs eine besondere Kompetenz und Erfahrung zugeschrieben wird, den Zugang zu und den Dialog mit bewaffneten Gruppen erleichtert. Dies wird besonders deutlich im Falle von IKRK und Geneva Call, deren Anliegen vordergründig einen „technischen Charakter“ aufweisen. Aber auch auf dem (vermeintlich) „politischen“ Feld der Konfliktvermittlung zeichnen sich die NGOs durch einen relativ spezifischen Beitrag und ein eng umschriebenes Tätigkeitsprofil aus, indem sie als „Mediatoren“ (Carter Center), als „Berater“ und „Dienstleister“ (HD Centre, CR) oder als „Facilitator“ und „message-carrier“ (Quäker, CR) auftreten, auch wenn im Einzelfall die Grenzen zwischen diesen Rollen fließend sein mögen. Als hilfreich hat es sich erwiesen, den Dialog mit bewaffneten Gruppen primär über praktische, humanitäre Probleme und nicht über relativ abstrakte Normen zu beginnen. Beide Seiten haben so die Möglichkeit, den anderen „abzutasten“ und sich besser kennen zu lernen. Das IKRK nutzt beispielsweise als Einstieg für eine längerfristige Interaktion die Frage nach dem Zustand von Gefangenen, nach dem Zugang zu einem bestimmten Gebiet bzw. einem Checkpoint oder das Angebot humanitärer Hilfe. Das HD Centre, CR oder die Quäker verfolgen ähnliche Ansätze, um konkrete Verbesserungen für die Zivilbevölkerung zu erreichen.

Eine besondere Stärke von NGOs liegt ferner in ihrem Zugang zum gesellschaftlichen Umfeld von bewaffneten Gruppen bzw. zur Zivilgesellschaft insgesamt, der für die Konfliktbearbeitung nutzbar gemacht werden kann. Dieser Aspekt spielt bei den *bottom up*-Ansätzen von CR und Quäkern eine besonders prominente Rolle, aber auch bei den anderen NGOs wurde in unterschiedlichem Maße deutlich, dass sie sich durchaus als „Anwälte“ bzw. „Sprachrohre“ für die Anliegen zivilgesellschaftlicher, vom Gewaltkonflikt betroffener Gruppen sehen und nicht zuletzt für diese auch internationale Kontakte organisieren. Dieser Zugang ist von strategischer Bedeutung, da die NGOs das gesellschaftliche Umfeld – etwa im Rahmen von *capacity-building*-Projekten – für Friedensaktivitäten mobilisieren können. Dazu dient die stärkere Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in Vermittlungs- und Überzeugungsprozesse, um die Inklusivität solcher Prozesse und den sozialen Druck auf politische Entscheidungsträger zu erhöhen. Diese indirekte Einflussnahme zielt vor

allem auf Rebellenorganisationen oder andere Gewaltakteure, die auf die Unterstützung der lokalen Bevölkerung bzw. bestimmter gesellschaftlicher Gruppen angewiesen sind.

Zum sozialen Kapital gehört zudem eine Reihe von *soft skills*, die dazu dienen, Kontakte zu knüpfen und Vertrauensbildung zu betreiben. Entscheidend sind dabei das persönliche Engagement, das umsichtige und geduldige Vorgehen und das Empathievermögen der NGO-Vertreter/innen, aber auch die Fähigkeit und Bereitschaft zu unkonventionellen und kreativen Lösungen in schwierigen Situationen. Für die Interaktion mit bewaffneten Gruppen ist zudem Diskretion und Vertraulichkeit das oberste Gebot. Die Kontaktpflege geschieht daher häufig personalisiert und informell – und weniger institutionell. Dies gilt in besonderer Weise für die Quäker-Teams und für das Carter Center, aber auch für CR und HD Centre, weniger für das IKRK und für Geneva Call. Ein höherer Grad an Formalisierung – wie etwa in Form einer offiziellen Vermittlung durch das Carter Center, der Beteiligung von HDC und CR an der *International Contact Group* auf den Philippinen oder die Unterzeichnung des *Deed* im Falle von Geneva Call – ist in der Regel das Ergebnis solcher diskreter Gesprächskanäle.

Die genannten Aspekte setzen die Bereitschaft zu einem längerfristigen Engagement voraus. In der Tat bemühen sich die untersuchten NGOs darum, über einen längeren Zeitraum, zum Teil auch mit Unterbrechungen, vor Ort präsent zu sein bzw. mit Gesprächspartnern Kontakt zu halten. Zwar sind kurzfristige, ad hoc-Engagements – wie einzelne Beispiele bei Carter Center, HD Centre oder Geneva Call zeigen – nicht ausgeschlossen; zumeist gibt es jedoch einen längeren Vorlauf und einen Rückgriff auf bestehende, persönliche Kontakte. Insgesamt stehen die NGOs – verglichen mit anderen Akteuren – unter einem geringen Erfolgsdruck, auch wenn sie gegenüber Geldgebern Rechenschaft ablegen müssen. Sie müssen jedoch in der Regel nicht schnelle „Ergebnisse“ produzieren, sondern können zumeist abseits medialer Aufmerksamkeit Prozesse anstoßen, Lösungsmöglichkeiten ausloten und politische Risiken eingehen, die andere eher scheuen.

3.3 Schwächen und Grenzen

Die Stärken weisen allerdings Ambivalenzen auf und finden ihre Begrenzung in immanenten Schwächen, mit denen die NGOs zu kämpfen haben und die ihre Potentiale im Umgang mit bewaffneten Gruppen begrenzen. Der wichtigste Aspekt ist dabei: NGOs verfügen über relativ eng limitierte finanzielle und personelle Ressourcen. Zwar variieren Budgets und Personalstand erheblich, dennoch handelt es sich um eine vergleichsweise kleine Zahl an Mitarbeiter/innen (maximal mehrere Dutzend) oder – wie im Falle der Quäker – von Aktivist/innen, die in den Hauptbüros bzw. vor Ort tätig sind. Dies gilt auch für größere Organisationen wie das Carter Center, das IKRK oder die Quäker-Bewegung: Hier konzentriert sich der Kontakt zu Konfliktparteien bzw. bewaffneten Gruppen ebenfalls auf ganz wenige Personen, während sich der weitaus größere Teil der Organisation mit anderen Themen beschäftigt. Darüber hinaus zeigt ein Blick auf die Finanzquellen, dass zum einen die meisten NGOs von öffentlichen Geldern abhängig sind und primär durch staatliche Geber unterstützt werden und dass zum anderen das Gros der Mittel projektgebunden ist, womit bürokratische und zeitliche Auflagen verbunden sind. Beides begrenzt die (finanzielle) Autonomie und Flexibilität der Organisationen. Zwar legen die NGOs großen Wert darauf, ihre Gesprächspartner und Projekte selbst zu bestimmen und nicht im „Auftrag“ von anderen Akteuren zu handeln; gleichzeitig müssen sie jedes Jahr wieder staatliche (und private) Geldgeber von ihren Vorhaben überzeugen und sich oftmals an vorgegebenen Formaten für Projektfinanzierungen orientieren.

Die Ressourcenfrage wirkt sich unmittelbar auf die Nachhaltigkeit der Aktivitäten aus. Zwar sind die NGOs bestrebt, sich längerfristig zu engagieren, allerdings sind die strukturellen Bedingungen dafür nicht immer günstig. Neben den Ressourcen und damit verbundenen Projektzyklen stellen vor allem personelle Wechsel und die Institutionalisierung von personalisierten, informellen Kontakten mit den Konfliktparteien eine große Herausforderung dar. Hinzu kommt, dass es zwar einerseits für Gewaltakteure mit wenig Kosten verbunden ist, sich auf einen Dialog mit NGOs einzulassen. Andererseits ist es auch für diese relativ einfach, aus solchen Formaten wieder auszusteigen oder aber diese nur halbherzig fortzusetzen, wenn sich der unmittelbare „Nutzen“ aus ihrer Sicht erschöpft hat. Verstärkt wird dieser Aspekt durch die Tatsache, dass es den NGOs an Möglichkeiten zur Überwachung von Zusagen und Vereinbarungen mangelt. Während sie – im günstigen Falle – im Zuge von Vermittlungs- und Überzeugungsprozessen Vereinbarungen befördern können, weisen sie allesamt erhebliche Schwächen auf, wenn es um die Überwachung oder Kontrolle derselben geht. Dazu sind die NGOs weder kapazitär noch von ihrer Grundausrichtung geeignet, da eine solche Aufgabe im Zweifel mit Sanktionsmöglichkeiten verbunden sein müsste, die den NGOs nicht zur Verfügung stehen (vgl. die Erfahrungen des HD Centre im Falle Aceh/Indonesien). Lediglich im Bereich der Normdiffusion lassen sich Versuche feststellen, zumindest durch Monitoring oder Verifikationsmechanismen, Verstöße zu dokumentieren und Transparenz herzustellen. Aber die Beispiele von IKRK und Geneva Call machen deutlich, dass auch diese Ansätze überaus limitiert sind. Letztlich können beide Organisationen, sofern sie den Kontakt nicht abbrechen wollen, lediglich erneut an die bewaffneten Gruppen appellieren, ihre Zusagen mit Blick auf völkerrechtliche Normen einzuhalten.

Der Einfluss von NGOs ist nicht zuletzt von fortwährender Unterstützung Dritter abhängig. Dies gilt nicht nur für finanzielle und logistische Fragen (etwa beim Schutz des eigenen Personals), sondern ganz allgemein für die politische und diplomatische Rückendeckung durch Regierungen und Internationale Organisationen, insbesondere dann, wenn es um die Implementierung von Abkommen oder die Einhaltung von Vereinbarungen geht. Hier sind allerdings die Möglichkeiten zwischen den NGOs ungleich verteilt. Lediglich das IKRK aufgrund seiner besonderen Stellung und das Carter Center aufgrund der Persönlichkeit ihres Gründers haben regelmäßig Zugang zu den Spitzen von Regierungen und internationalen Organisationen. Bei den anderen NGOs sind solche institutionalisierten Kontakte eher die Ausnahme. Diese Form „geliehener Autorität“ unterminiert jedoch die Wahrnehmung von NGOs als „unabhängige“ Akteure. Manche von ihnen werden von bewaffneten Gruppen als „verkappte“ Agenten einer Regierung gesehen (z.B. Carter Center) bzw., im günstigen Fall, als willkommene „Türöffner“ zu Regierungen und anderen Organisationen (z.B. HD Centre, Geneva Call).

Ein weiteres Problem besteht in der begrenzten Legitimation und Mandatierung. Es liegt in der Natur der Sache, dass die NGOs bei den meisten Aktivitäten nicht offizielle Wege bestreiten oder eine breitere Zustimmung der lokalen Bevölkerung einholen können, ehe sie aktiv werden. In der Regel handelt es sich um eine Mischung aus „Selbst-Mandatierung“, bei der die NGOs ihre Dienste den Konfliktparteien oder gesellschaftlichen Gruppen aktiv anbieten, und einer Reaktion auf konkrete Anfragen. Zwar eint alle NGOs der Anspruch, dass ihre Aktivitäten vor Ort „willkommen“ sind. Ob und inwieweit das NGO-Engagement auf Akzeptanz stößt, zeigt jedoch erst der Praxistest und hängt vom Verlauf der Vermittlungs- und Überzeugungsprozesse ab. Insbesondere müssen die NGOs vielfach staatliche Vorbehalte überwinden, da Regierungen der Kontaktaufnahme und dem Dialog mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren nicht selten skeptisch bis ablehnend gegenüber stehen. Eine signifikante Ausnahme bildet das Carter Center, das sich frühzeitig um die Zustimmung der relevanten Konfliktparteien bemüht, bevor es als Mediator offiziell aktiv wird. Das Car-

ter Center steht damit weniger als andere NGOs in der Gefahr, von bewaffneten Akteuren vereinnahmt und „instrumentalisiert“ zu werden – oder entsprechenden Vorwürfen ausgesetzt zu sein (siehe dazu Kap. 3.4). Ob gebeten oder ungebeten: Grundsätzlich bleibt das Problem bestehen, dass die untersuchten NGOs – wenn auch weniger als andere intervenierende Akteure – durch ihr Engagement in lokale Kräfte- und Machtverhältnisse eingreifen, indem sie ausgewählte Gesprächspartner politisch aufwerten (z.B. Carter Center, Geneva Call, IKRK) oder bestimmte zivilgesellschaftliche Gruppierungen unterstützen (z.B. CR, Quäker) – und andere nicht.

Kritisch ist ferner die mangelnde Evaluierung eigener Aktivitäten zu sehen. Die meisten NGOs werten ihre Aktivitäten und deren Effekte nicht systematisch aus (auch aus Kapazitätsgründen). Nicht selten wird auch auf eine externe Evaluierung verzichtet, wenn man von Einzelprojekten absieht.⁸⁶ Auf diese Weise speisen sich *lessons learned* oftmals aus persönlichen Erfahrungen und Anekdoten. In den Jahresberichten wird üblicherweise in relativ allgemeiner Form auf „Erkenntnisse“ und Leitlinien für das eigene Engagement verwiesen. Ob und warum sich welche spezifischen Maßnahmen bei Vermittlung oder Normdiffusion als „erfolgreich“ erwiesen haben, bleibt dagegen meistens unbeantwortet. Ebenso wenig wird untersucht, welche Effekte das Engagement auf den Konfliktverlauf im Besonderen und auf die gesellschaftlichen Verhältnisse im Allgemeinen hat. Andererseits muss man einräumen, dass es bei dieser Thematik Grenzen der Evaluierbarkeit gibt – vor allem dann, wenn es sich um informelle und personalisierte, wenig dokumentierte Prozesse handelt, die unter hoher Diskretion ablaufen müssen, und über deren Verlauf letztlich nur die unmittelbar Beteiligten Auskunft geben können.

3.4 Förderliche und hinderliche Faktoren

Inwiefern sich diese Stärken und Schwächen auf den Umgang mit bewaffneten Gruppen auswirken, hängt jedoch von Faktoren und Rahmenbedingungen ab, auf die die NGOs nur begrenzt Einfluss nehmen können. In den Interviews nannten die NGO-Vertreter/innen vor allem drei zentrale Punkte, die mit dem Verlauf und der Dynamik des Konfliktes, mit Attributen des nicht-staatlichen Gewaltakteurs und mit dem Verhältnis zu staatlichen Akteuren zu tun haben.

Erstens spielen der Zeitpunkt der Kontaktaufnahme und das Stadium, in dem sich ein Konflikt befindet, eine zentrale Rolle. Für die Umsetzung der Vermittlungs- und Überzeugungsansätze ist es günstig, wenn die Intensität der Gewaltauseinandersetzung gering ist bzw. nachgelassen hat, wenn sich der Konflikt in einer „ruhigeren“ Phase befindet und/oder wenn zumindest eine der Konfliktparteien zu der Überzeugung kommt, dass die Kosten für eine Fortsetzung eines gewaltsamen Konflikts höher sind als der Versuch eines Verhandlungsfriedens. Im Falle von Normdiffusion ist es zudem hilfreich, wenn das IKRK oder Geneva Call an entsprechende Regelungen (etwa in einem Waffenstillstandsabkommen oder im Rahmen von Selbstverpflichtungen) anschließen können. Mit Blick auf Vermittlungsaktivitäten ist es von Nutzen, wenn die NGOs an bestehende (oder auch vormals gescheiterte) Dialoge und Gesprächskanäle zwischen den Konfliktparteien anknüpfen können. NGOs, insbesondere IKRK und Geneva Call, bemühen sich um einen Kontakt zu nicht-staatlichen Gewaltakteuren, bevor ein Konflikt (erneut) eskaliert und bevor die betroffene Regierung den Zugang zu diesen Gruppen erschwert oder gänzlich unterbindet. Ihre Erfahrung zeigt: Je früher ein Gesprächskanal aufgebaut werden kann, desto eher

86 Eine Ausnahme bildet hier *Conciliation Resources*. 2010 wurde die Organisation extern durch die *STHLM Policy Group* evaluiert, wobei sich die Evaluierung primär auf die programmatisch-strategische Ausrichtung der NGO bezog und weniger auf die Projektebene. Siehe dazu: <<http://www.cr.org/resources/evaluation-conciliation-resources-decennial-review-2000%E2%80%9310-executive-summary>>.

lässt sich ein vertrauensvolles Verhältnis entwickeln, da sich die bewaffnete Gruppe in ihren Anliegen ernst genommen sieht. Diese Situation kann dann genutzt werden, um frühzeitig völker- und menschenrechtliche Fragen und den Schutz von Zivilisten zu thematisieren – in der Hoffnung, dass sie auch dann Beachtung finden, wenn sich der Konflikt verschärfen sollte. Wenn hingegen ein Konflikt eskaliert bzw. sich die bewaffnete Gruppe akut in einer militärischen Auseinandersetzung befindet, sinken die Möglichkeiten der direkten Einflussnahme durch NGOs beträchtlich. Dann bleibt häufig nur der indirekte Weg über gesellschaftliche Akteure oder Exil-Gruppen.

Zweitens hängt der Erfolg wesentlich davon ab, ob eine bewaffnete Gruppe über längere Zeit willens und in der Lage ist, mit internationalen NGOs zusammenzuarbeiten. Ein entscheidender Faktor ist dabei das Selbstverständnis (*self-image*) des Gewaltakteurs (vgl. Bangerter 2011: 358-360; Herr 2010: 18-20). Die Bereitschaft ist umso größer, je stärker eine bewaffnete Gruppe in der Bevölkerung verankert und auf deren Unterstützung angewiesen ist. Sie hat demzufolge ein Interesse an einem Zuwachs an lokaler Legitimität und internationaler Anerkennung. Diese Konstellation trifft insbesondere auf politisch bzw. ideologisch motivierte Gruppen und auf Gruppierungen zu, die zumindest von Führungspersonen dominiert werden, die eigene politische Ambitionen verfolgen. Besonders deutlich lässt sich dieser Effekt feststellen, wenn sich die bewaffneten Gruppen bzw. ihre Führung selbst als künftige Vertreter des Staates sehen, entweder weil sie die bestehende Regierung ablösen, an der Macht beteiligt werden oder ihren eigenen Staat gründen wollen (z.B. *SPLM/A* im Sudan, vgl. Herr 2010: 20-22). Unter solchen Bedingungen sind Gewaltakteure durchaus bereit – quasi im Vorgriff auf ihre künftige Funktion – völker- und menschenrechtliche Normen anzuerkennen. Sie möchten von der Staatenwelt als respektable Akteure gesehen werden, die sich zu internationalen Spielregeln bekennen und an Vereinbarungen halten. Die Bereitschaft zur Interaktion mit INGOs wächst zudem in dem Maße, wie Gewaltakteure an einer erhöhten internationalen Aufmerksamkeit für ihre Anliegen bzw. an einer Verhandlungslösung interessiert sind, um aus einer isolierten Lage herauszukommen. Für die Einhaltung von Vereinbarungen und Zusagen sind jedoch nicht allein der Wille bzw. das Kalkül der Führung entscheidend, sondern eine wesentliche Voraussetzung ist eine halbwegs kohärente, hierarchisch aufgebaute Organisations- und Befehlsstruktur sowie – im Falle der Landminen – eine einigermaßen stabile Kontrolle über ein Territorium. Dazu gehört nicht nur eine effektive, durchsetzungsfähige Führung, sondern auch ein geregeltes Rekrutierungs-, Ausbildungs- und Trainingssystem, das dazu beiträgt, dass völkerrechtliche Normen oder konkrete Friedensabkommen bis in die unteren Ränge Beachtung finden und es nicht zu Fraktionierungen kommt, die letztlich zu einer Fortsetzung des gewaltsamen Konfliktes führen. Im Umkehrschluss heißt dies: Je zersplitterter und fragmentierter eine Bewegung ist und je weniger durchsetzungsfähig die Führungsebene ist, desto unwahrscheinlicher ist es, dass Zusagen und Vereinbarungen intern verstanden, akzeptiert und befolgt werden. Und je weniger eine Gruppierung (oder Teile davon) auf die Bevölkerung und deren Situation Rücksicht nimmt, je weniger sie um ihr Ansehen besorgt ist, desto geringer dürften die Chancen von Vermittlungs- und Überzeugungsprozessen sein (siehe z.B. *LRA* in Uganda).

Drittens ist die Position staatlicher Akteure maßgeblich. Stehen staatliche Stellen, insbesondere die Regierung, die Sicherheitskräfte und das Militär, den Aktivitäten der NGOs leidlich positiv gegenüber oder betrachten sie deren Engagement als eine Einmischung und unerwünschte Internationalisierung eines lokalen Konflikts? In einigen Fällen – wie etwa auf den Philippinen, in Uganda oder im Sudan – hat die jeweilige Regierung nach anfänglicher Skepsis die Bemühungen von NGOs um Vermittlung unterstützt oder zumindest nicht behindert. Zumeist ist das Verhalten staatlicher Stellen jedoch ambivalent, vor allem dann, wenn innerhalb der Regierung und des Staatsapparates der Umgang mit

nicht-staatlichen Gewaltakteuren umstritten ist oder wenn mehrere Strategien – beispielsweise Bekämpfung und Verhandlungen – parallel verfolgt werden. Darüber hinaus wird den NGOs häufig unterstellt, sich von bewaffneten Gruppen und deren Unterstützern instrumentalieren zu lassen. In der Tat lässt sich nicht ausschließen, dass nicht-staatliche Gewaltakteure die eine oder andere NGO-Aktivität für ihre politischen und propagandistischen Zwecke zu nutzen wissen, um sich gegenüber der Zivilbevölkerung oder der internationalen Öffentlichkeit positiv darzustellen. Die meisten Interviewpartner/innen sind sich dieser Gefahr bewusst, relativieren aber aufgrund ihrer Erfahrungen die unterstellten Effekte: Zum einen werde von Regierungsseite der Vorwurf der „Instrumentalisierung“ typischerweise geäußert, um die Legitimität von INGOs gezielt in Zweifel zu ziehen und ihr Engagement zu diskreditieren. Dies geschehe besonders dann, wenn aus der Sicht der Regierung der Dialog einer NGO mit Führern bewaffneter Gruppen „zu erfolgreich“ verläuft und eigene Interessen tangiere. Zum anderen wollen staatliche Akteure mit diesem Vorwurf nicht selten davon ablenken, dass sie sich im Zuge eines gewaltsamen Konflikts selbst nicht an humanitäre Normen oder an Vereinbarungen halten und dafür Kritik von NGOs auf sich ziehen. Darüber hinaus, so argumentieren die NGO-Vertreter/innen, halte sich der Prestigegewinn für bewaffnete Gruppen durch die bloße Kooperation mit auswärtigen NGOs in engen Grenzen. Entscheidender sei, ob und inwieweit diese ihr Gewaltverhalten in Relation zu anderen (staatlichen) Konfliktakteuren änderten bzw. sich auf Vermittlungen und Verhandlungen einließen. Dass ein solcher Wandel durch NGOs befördert werden kann, wird ihnen jedoch von jenen Regierungen verübelt, die mit den bewaffneten Gruppen um die Gunst in der Bevölkerung und die Macht im Staate konkurrieren, und die das „Problem“ primär mit Maßnahmen wie *counter-insurgency*, Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung beseitigen wollen. In einer solchen Situation müssen NGOs ihrerseits mit staatlichen Repressionen und Gegenmaßnahmen rechnen, die bis hin zu Kontakt- und Einreiseverboten bzw. zur Ausweisung oder Verhaftung von Mitarbeiter/innen führen können, die dann der Unterstützung des „Terrorismus“ bezichtigt werden. Die NGOs, deren Engagement de facto zwischen staatlicher Gewalt (Regierung) und nicht-staatlicher Gewalt angesiedelt ist, drohen dann zwischen die „Fronten“ zu geraten.

In diesem Zusammenhang verweisen die NGO-Vertreter/innen darauf, dass sich die veränderte internationale Debatte um den Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren negativ auf ihre Arbeit auswirkt. Aufgrund der Terroranschläge vom 11. September 2001 wird das Thema in vielen Ländern und auf internationaler Ebene – etwa im Rahmen der Sanktionsregime des UN-Sicherheitsrates – primär unter dem Gesichtspunkt der „Terrorismusbekämpfung“ betrachtet. Diese Sichtweise führte vielerorts zu verschärften Gesetzen und dazu, Kontakte zu militanten Gruppierungen zu kriminalisieren und unter Strafe zu stellen. Staatliche Stellen besitzen damit eine leichtere Handhabe, die Arbeitsmöglichkeiten von INGOs einzuschränken oder gänzlich zu unterbinden. Dies gilt nicht nur für betroffene Regierungen in Konfliktregionen, sondern auch für die Gesetzgebung in westlichen Staaten, wie das Beispiel des *U.S. Patriot Act* in den USA zeigt. Danach steht die „Unterstützung“ (*material support*) jener *foreign terrorist organizations* unter Strafe, die vom US-Außenministerium aufgelistet werden. Dies betrifft jedoch unter Umständen auch Maßnahmen der humanitären Hilfe ebenso wie Formen von Beratung und Wissenstransfer, die NGOs anbieten, um das Verhalten von Gewaltakteuren zu beeinflussen. Betroffen von dieser Regelung sind in den USA registrierte NGOs sowie US-Bürger/innen, die für ausländische NGOs tätig sind.⁸⁷ Gegen die vage formulierten Bestimmungen, die eine weite Auslegung des Begriffs *material support* ermöglichen, protestierten die *American Civil Liberties Union* und diverse NGOs, darunter auch das Carter Center, *International Crisis*

87 Der *U.S. Patriot Act* verbietet u.a. „*advice or assistance derived from scientific, technical or other specialized knowledge*“. Diese Rechtsauffassung wurde in einer jüngeren Entscheidung des U.S. Supreme Court bestätigt (Holder, Attorney General, et al. v. Humanitarian Law Project et. al., Decided June 21, 2010).

Group und *Human Rights Watch* – allerdings bisher ohne Erfolg.⁸⁸ Ähnliche Probleme der Rechtsunsicherheit für NGOs existieren mit Blick auf die Sanktionslisten von „terroristischen Organisationen“ oder Einzelpersonen, die von den UN, der Europäischen Union oder einzelnen Staaten aufgestellt werden.

88 Die NGOs verwiesen darauf, dass „*peacemaking, conflict resolution, human rights advocacy and the provision of aid to needy civilians sometimes requires direct engagement with groups and individuals that resort to or support violence, including some that are, or have been, designated FTOs*“. Siehe dazu: <<http://www.cartercenter.org/news/pr/aclu-112309.html?printerFriendly=true>> (05.06.2012). Vgl. auch Los Angeles Times (2010), „*Redefining 'support' of terrorism*“, 20 February 2010, at <<http://articles.latimes.com/2010/feb/20/opinion/la-ed-material20-2010feb20>> (5.6.2012).

4. Schlussfolgerungen und Perspektiven

NGOs müssen im Unterschied zu Vertretern/innen von Regierungen und Internationalen Organisationen weniger Rücksicht auf politische und diplomatische Zwänge und Verpflichtungen nehmen. Sie sind grundsätzlich freier, flexibler und unabhängiger, Kontakte zu bewaffneten Gruppen zu unterhalten; zum Teil auch zu Führungspersonen, die international geächtet oder gar zur Fahndung ausgeschrieben sind. Sie bewegen sich damit bewusst in einer „Grauzone“, wo externe staatliche Akteure entweder nicht agieren wollen oder aber auch gar nicht „willkommen“ wären, da ihnen von Seiten bewaffneter Gruppen die Verfolgung eigener Interessen bzw. die Parteinahme für die amtierende Regierung (*state-bias*) unterstellt werden. NGOs haben damit das Potential, Gesprächspartner für Akteure zu sein, mit denen ansonsten keiner „reden“, geschweige denn verhandeln will. Sie können eine wichtige Funktion in der internationalen Politik übernehmen, ohne dass man jedoch ihren Beitrag angesichts ihrer organisatorischen, personellen und finanziellen Mittel überschätzen sollte. Ihre Rolle besteht vielmehr darin, Vermittlungs- und Normdiffusionsprozesse zu initiieren, zu begleiten oder zu ergänzen, zumeist unter Einbeziehung lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure.

Die Vorgehensweise der untersuchten NGOs setzt dabei primär auf den Einsatz von symbolischem (Reputation) und sozialem Kapital (Wissen, Know-How) sowie auf die Wirkung von Argumentations- und Überzeugungsprozessen (*arguing und persuasion*), um das Verhalten von nicht-staatlichen Gewaltakteuren zu beeinflussen. Mit ihrem Zugang unterscheiden sich die NGOs signifikant von den Bekämpfungs-, Eindämmungs-, Sanktions- und *Bargaining*-Strategien, die häufig von staatlichen Akteuren und internationalen Organisationen (z.B. im Rahmen des UN-Sicherheitsrates) angewandt werden und deren „Logiken“ eher einem realistischen oder institutionalistischen Paradigma verhaftet sind (vgl. ausführlicher Schneckener 2010, 2012: 473-480; Hofmann/Schneckener 2011a, 2011b). Diese, den Kategorien von *sticks and carrots* verhafteten Strategien gehen von der Prämisse aus, dass sich das Verhalten nicht-staatlicher Gewaltakteure durch den Gebrauch von Zwangsmitteln, durch materielle und politische Anreize oder durch eine Kombination von beidem beeinflussen lässt, da sich – so die Unterstellung – bewaffnete Gruppierungen letztlich den Opportunitäten anpassten und gemäß dem rationalistischen Erklärungsmodell Kosten wie Nutzen kalkultierten. Die NGO-Ansätze lassen sich dagegen unter einer sozialkonstruktivistischen oder sozialisationstheoretischen Perspektive subsumieren. Demzufolge liegt den Bemühungen der NGOs die Überlegung zugrunde, dass es sich bei den Führungen von bewaffneten Gruppen um Akteure handelt, die in ihrem Selbstverständnis auch von Normen und Wertvorstellungen geprägt sind und sich darauf in ihren Erklärungen beziehen. Ob nun intrinsisch oder taktisch motiviert – ein wesentlicher Grund für diese Bezugnahme besteht darin, dass sich vielfach nicht-staatliche Gewaltakteure über ihr öffentliches Ansehen, über ihre moralische Autorität und über die Quellen ihrer Legitimation Gedanken machen. Sie müssen sich mit den Erwartungen, die das lokale Umfeld an sie stellt, auseinandersetzen, sie müssen ihr Tun normativ und argumentativ rechtfertigen. Dies betrifft nicht zuletzt den Gebrauch von Gewalt, der auch bei bewaffneten Gruppen oftmals an interne formalisierte oder informelle „Regeln“ gebunden ist, die wiederum auf bestimmte Wertvorstellungen verweisen. Nicht selten gibt es innerhalb solcher Organisationen – etwa zwischen politischen und militärischen Flügeln – Debatten über die Art und Weise sowie über die möglichen, kontraproduktiven Folgen des Gewalteinsatzes, die ebenfalls auf normative Aspekte rekurrieren. Aus diesen Gründen sollten externe Akteure, so die konstruktivistische Sichtweise, die normativ unterlegten Äußerungen und Erwägungen ernst nehmen und die Gewaltakteure an diesen messen. Diese Selbstbeschreibung kann als Ausgangspunkt dienen, um mit den Gruppen bzw. deren Führungsebene in eine

argumentative Auseinandersetzung über Normen, Spielregeln und humanitäre Anliegen einzusteigen. Die von den NGOs entwickelten Mechanismen zielen darauf ab, bewaffnete Gruppen unter einen „Rechtfertigungsdruck“ zu setzen, dem sie sich auf der argumentativen Ebene um so schwerer entziehen können, je stärker sie sich auf die Akzeptanz von Normen, Regeln und Verfahrensweisen (etwa im Kontext von Mediationsprozessen) eingelassen haben. Auch die deklaratorische Anerkennung von völkerrechtlichen Normen, wie dies IKRK und Geneva Call anstreben, kann in diesem Kontext als ein erster Schritt gesehen werden, der zumindest die Chance bietet, diese Gewaltakteure – analog zu Regierungen – in Form einer „argumentativen Selbstverstrickung“ zu einer Verbreitung und letztlich zu einer „Internalisierung“ dieser Normen zu bewegen. Die von den NGOs initiierten Dialoge, Vermittlungs- und Überzeugungsprozesse sollen insofern mittel- bis langfristig Lern- und Sozialisationsprozesse befördern, bei denen die Gewaltakteure nicht nur ihre (strategischen) Interessen oder Präferenzen überprüfen und gegebenenfalls ändern, sondern die möglicherweise auch zu einem tiefergehenden Wandel im eigenen Selbstverständnis (Identität) führen, der einen laufenden oder beginnenden Friedensprozess begünstigen mag.

Allerdings sind in den Fallstudien und der Auswertung (siehe Kap. 3.3 und 3.4) auch die Grenzen einer solchen Perspektive deutlich geworden. Abgesehen von den organisationsbedingten Limitationen der NGOs und der notwendigen Unterstützung durch andere, potentere Akteure besteht das Hauptproblem darin, dass diese Mechanismen – wenn überhaupt – dann offenbar nur bei bestimmten Formen nicht-staatlicher Gewalt Aussicht auf Erfolg haben. Ein Blick auf die Beispiele, in denen die NGOs in unterschiedlicher Weise mit bewaffneten Gruppen interagieren, macht deutlich, dass es sich beim Gros der Fälle um die Führung (oder um einzelne Kommandeure) von mehr oder minder gut organisierten, über Jahre etablierten Rebellenbewegungen handelt, die nicht nur über territoriale Rückzugsbasen verfügen, sondern auch ein relativ klar umrissenes politisches Programm verfolgen, in dem sie sich für eine (radikale) Veränderung der gegebenen politischen und sozio-ökonomischen Zustände aussprechen. In den meisten Fällen ist zudem der normative Referenzrahmen durch die Attribute von Staat und Staatlichkeit geprägt. In dem Maße, in dem Gruppen diesem Typus nicht oder nicht mehr entsprechen, sinken die Chancen für ein argumentatives Einwirken durch NGOs, wie sich nicht zuletzt am Fall von Joseph Kony und seiner *LRA* in Norduganda zeigen lässt, bei der vielfältige Versuche der Einflussnahme von Seiten des Carter Centers, den Quäkern oder CR letztlich gescheitert sind. Mit anderen Worten: Sowohl bei Vermittlung als auch bei der Normdiffusion beziehen sich die NGO-Ansätze in erster Linie auf einen – gleichwohl bedeutsamen – Ausschnitt aus dem breiten Spektrum nicht-staatlicher Gewalt. Ob und inwieweit solche Ansätze auch gegenüber Gewaltakteuren wie Warlords, Clanchiefs, Milizenführern, Gangs, Söldnertruppen oder Gruppierungen, die nahezu ausschließlich terroristische Methoden anwenden, praktikabel und erfolgversprechend sind, scheint eher fraglich. Auch mit Blick auf den klassischen Typus des Rebellen greifen die NGO-Aktivitäten, wie gezeigt, nur unter spezifischen Bedingungen.

Diese Konstellation ist in den meisten Fällen von einer „doppelten“ Pluralität geprägt, die nicht ohne Folgen für das spezifische Verhältnis einer NGO zu einer bewaffneten Gruppe bleibt. Zum einen sind in Konfliktregionen in der Regel eine Vielzahl von Gewaltakteuren mit unterschiedlichen Profilen und Zielen aktiv. Einige kooperieren miteinander, einige konkurrieren und bekämpfen sich, andere werden vom Staat offen unterstützt (Milizen, paramilitärische Gruppen) oder instrumentalisiert, um etwa den Aktionsradius von Rebellen einzuschränken. Es kommt unter Umständen zu wechselnden Koalitionen und zu neuen Frontlinien innerhalb des Konfliktgeschehens, auf die sich alle Akteure einstellen müssen. NGOs können aus den genannten Gründen jedoch nur selektiv vorgehen und müssen

sich auf wenige Gewaltakteure konzentrieren, zumeist eben auf jene, die die größte Bereitschaft signalisieren, mit ihnen zu kooperieren. Zum anderen intervenieren in solchen Konfliktregionen diverse externe Akteure, die unterschiedliche Ansätze und „Philosophien“ im Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren verfolgen. Auch wenn sich diese in der Theorie ergänzen mögen, so werden sie in der Realität häufig parallel betrieben. Sie folgen unterschiedlichen Handlungslogiken, sie präferieren unterschiedliche Mittel und Methoden und stehen nicht selten in Konkurrenz zueinander. Dies hat zwar auch mit einem Mangel an wechselseitiger Information und Koordination der externen Akteure untereinander zu tun. Allerdings gibt es hier objektive Grenzen, da sich weder der *counter-insurgency*-Ansatz noch die informellen, vertraulichen Kontakte, die NGOs zu Gewaltakteuren unterhalten, mit allzu großer Transparenz vertragen. Hinzu kommt, dass NGOs – abgesehen von der eigenen Sicherheit – ihre komparativen Vorteile gegenüber Drittstaaten oder internationalen Organisationen riskieren würden, wenn sie mit jenen Intervenenten kooperieren würden, die für eine Bekämpfungs- oder Eindämmungsstrategie verantwortlich sind. Bewaffnete Gruppen sind daher in der Regel nicht mit einer einheitlichen internationalen Strategie konfrontiert, sondern mit einer Fülle von zum Teil widersprüchlichen und gegenläufigen Ansätzen, was sie für sich nutzen können, um externe Akteure gegeneinander auszuspielen oder *forum shopping* zu betreiben. Für NGOs bedeutet dies, dass ihre eigenen Ansätze oftmals inhaltlich wie konzeptionell im Widerstreit zu anderen Strategien stehen und durch diese unter Umständen marginalisiert werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn externe Intervenenten wie die UN, die NATO, die USA oder andere einen Konflikt vornehmlich aus einer *peace-enforcement*-, *counter-insurgency*- oder *counter-terrorism*-Perspektive wahrnehmen und damit selbst als Konfliktparteien auftreten. Ein solches Umfeld erschwert jedoch die Bemühungen von NGOs mit Gewaltakteuren in einen Dialog zu treten bzw. macht jahrelange Anstrengungen auf dem Gebiet der Vermittlung oder Normdiffusion zunichte.

Was folgt aus diesen Befunden für den weiteren Umgang mit nicht-staatlicher Gewalt? Dabei gilt es zwischen Perspektiven für internationales *peacebuilding* und Perspektiven für die weitere Forschung zu unterscheiden. Mit Blick auf ersteres hat sich einerseits gezeigt, dass NGOs durchaus einen – teilweise innovativen – Beitrag leisten können, indem sie gegenüber Gewaltakteuren Angebote machen, die andere nicht machen wollen oder dürfen. Andererseits werden solche Ansätze – insbesondere die ihnen zugrundeliegenden konstruktivistischen Grundannahmen – von anderen internationalen Akteuren nur begrenzt wahrgenommen und in ihren eigenen Strategien berücksichtigt. Bisher haben sich die einzelnen Ansätze in der Praxis kaum als kompatibel erwiesen: Allenfalls die Mediationsaktivitäten von Carter Center und HD Centre sind in Maßen „anschlussfähig“ an den von internationalen Organisationen und westlichen Gebern dominierten *peacebuilding*-Mainstream. In den übrigen Fällen bleiben die Aktivitäten der NGOs jedoch relativ unverbunden mit anderen Strategien und führen eher eine „Nischenexistenz“. Dies gilt nicht nur für die primär auf einer *grassroots*-Ebene angesiedelten Projekte von CR und den Quäkern, sondern auch für den Normdiffusionsansatz von IKRK und Geneva Call, der zwar in Fachkreisen Beachtung findet, aber operativ-politisch und konzeptionell beim *peacebuilding* bislang kaum eine Rolle spielt. Die Gründe dafür hängen nicht zuletzt damit zusammen, dass staatliche Akteure (und bis zu einem Grad internationale Organisationen) nicht-staatliche Gewalt primär als „Bedrohung“ für den Status quo des internationalen Systems wahrnehmen. Häufig erweisen sie sich als unwillig oder unfähig, das gesamte Spektrum an möglichen Ansätzen wahrzunehmen und zu nutzen, sie tendieren sogar im Gegenteil dazu, bestimmte Optionen kategorisch auszuschließen. Am deutlichsten wird dies am Diktum „mit Terroristen wird nicht verhandelt“, womit zumeist schlicht die Argumentationsfigur der betroffenen lokalen Regierung übernommen und gestärkt wird. Staatliche Intervenenten oder Drittparteien optieren in der Regel zudem für jene Ansätze, die sich sowohl

innenpolitisch als auch auf internationaler Ebene (z.B. in New York oder Brüssel) am ehesten durchsetzen lassen und bei dem sie bereits über die entsprechenden Instrumente und Kapazitäten verfügen. Damit fehlt es an Flexibilität, einen einmal eingeschlagenen (und politisch abgesicherten) Kurs in Frage zu stellen und an relevante Veränderungen vor Ort anzupassen. Diese Pfadabhängigkeiten führen vielerorts dazu, dass Anzeichen für Änderungen im Verhalten von nicht-staatlichen Gewaltakteuren wenig oder erst spät wahrgenommen werden. Die untersuchten NGOs können hier eine „seismographische Funktion“ erfüllen, indem sie frühzeitig auf solche Entwicklungen aufmerksam machen und international für einen „Strategiewechsel“ werben.

An diesem Punkt setzen auch weitere Forschungsperspektiven an: Zum einen müsste näher untersucht werden, ob und inwiefern sich die NGO-Ansätze zu Dialog, Vermittlung und Normübertragung stärker mit jenen anderer *peacebuilding*-Akteure verbinden lassen, ohne dabei jedoch die Stärken von NGOs zu unterminieren. Es stellt sich die Frage, wie bei der Planung und Durchführung von *peacebuilding*-Maßnahmen etwa im UN-Rahmen die spezifischen NGO-Erfahrungen im Umgang mit nicht-staatlicher Gewalt – über informelle und zufällige Kontakte hinaus – systematisch einfließen können. Dies gilt jedoch nicht nur für die in diesem Projekt untersuchten NGOs, sondern auch für die Expertise lokaler NGOs und zivilgesellschaftlicher Initiativen in diesem Bereich, deren Strategien, Potentiale und Grenzen bis dato kaum länderübergreifend untersucht wurden. Zum anderen sind weitere, breit angelegte Untersuchungen zu der Frage vonnöten, inwiefern das Verhalten nicht-staatlicher Gewaltakteure durch externe Akteure beeinflusst wird bzw. welche Ansätze und Wirkungsmechanismen welche Effekte erzielen. Dafür bedarf es genauerer Kenntnisse über die spezifischen Charakteristika, die internen Abläufe und Dynamiken und die Opportunitätsstrukturen, unter denen bewaffnete Gruppen bzw. ihre Führungspersonen üblicherweise agieren. Im vorliegenden Projekt konnte zwar herausgearbeitet werden, mit welchen Ansätzen und Mechanismen international tätige NGOs versuchen, das Verhalten nicht-staatlicher Gewaltakteure zu beeinflussen. Allerdings fehlt es an vertieften Erkenntnissen darüber, unter welchen spezifischen Bedingungen sich Gewaltakteure auf die Angebote der NGOs einlassen. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit Erkenntnisse sozial-konstruktivistischer und sozialisationstheoretischer Ansätze, die in der Disziplin der Internationalen Beziehungen mit Blick auf das Verhalten von Regierungen etabliert wurden, auf nicht-staatliche Gewaltakteure übertragen werden können (vgl. Capie 2008). Vor allem die Erfahrungen von IKRK und Geneva Call zeigen, dass es für eine solche Analogie durchaus gute Gründe gibt. Allerdings bleiben auch hier die internen Diskussions- und Lernprozesse bewaffneter Gruppen oftmals im Dunkeln. Es ist trotz einiger Anhaltspunkte eine offene Frage, warum wann welche Argumente und normative Überzeugungen bei solchen Gruppierungen auf Resonanz stoßen und wann nicht. Dazu wäre es notwendig, mehr darüber zu erfahren, wie solche Akteure „lernen“ und was genau „gelernt“ wird. Solche Fragen lassen sich aus forschungspraktischen Gründen bei aktiven nicht-staatlichen Gewaltakteuren nur schwer untersuchen, auch wenn im Einzelfall Interviews, Befragungen und Methoden der Diskursanalyse bei zugänglichen Dokumenten und Statements möglich sind.⁸⁹ Für die weitere Forschung könnten daher zwei Aspekte von Bedeutung sein: Zum einen nutzen, wie gezeigt, externe Akteure den indirekten Weg über das soziale Umfeld („Milieu“) nicht-staatlicher Gewaltakteure. Dazu ist es aber erforderlich, in einem stärkeren Maße die gesellschaftliche Einbettung bewaffneter Gruppen in den Blick zu nehmen und die Beziehungen bzw. die wechselseitige Einflussnahme zwischen diesen Akteuren und ihren *constituencies* zu untersuchen (vgl. exemplarisch Malthaner

89 Einen zentralen Beitrag zu dieser Thematik leistet das Projekt zu *Resistance/Liberation Movements* und deren Transformation im Kontext von *peacebuilding*-Prozessen, wobei sich das Projekt auf neun ehemals aktive Gruppierungen konzentriert und durch ex post-Analyse herausarbeitet, wie und warum es zu Veränderungen bei den Gewaltakteuren gekommen war, vgl. Dudouet (2009), Dudouet/Giessmann/Planta (2012).

2011). Damit verbunden stellt sich zum anderen die Frage, welche Effekte Formen der „Anerkennung“ durch externe Akteure auf das Verhalten bewaffneter Gruppen und ihre Stellung innerhalb des sozialen Umfeldes hat. Im Projekt hat sich gezeigt, dass unter bestimmten Bedingungen die Interaktion mit INGOs für bewaffnete Gruppen auch aus Gründen der politischen Anerkennung (als akzeptabler Dialogpartner) attraktiv ist, weil sie sich davon einen Zuwachs an Reputation und an Legitimität innerhalb ihres Umfeldes versprechen. Umgekehrt bleibt eine erhöhte Legitimität im Sinne von Unterstützung und Akzeptanz oftmals nicht ohne Folge für die politische Anerkennung auf der internationalen Ebene. Die Wechselbeziehungen zwischen (externer) Anerkennung und (lokaler) Legitimität müssten jedoch genauer untersucht werden, um festzustellen, welche Anreize für nicht-staatliche Gewaltakteure bestehen, ihr Gewaltverhalten zu überprüfen und sich an einem *peacebuilding*-Prozess zu beteiligen.

5. Auswahlbibliographie

- Amnesty International (2011): *The Battle for Libya: Killings, Disappearances and Torture*, London.
- Anderson, Mary (1999): *Do no Harm. How Aid can support Peace – or War*, Boulder: Lynne Rienner.
- Babbitt, Eileen F. (1994): Jimmy Carter. The Power of Moral Suasion in International Mediation, in: Deborah M. Kolb and Associates. *When Talk Works. Profiles of Mediators*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bakonyi, Jutta/Hensell, Stephan/Siegelberg, Jens (Hg.) (2006): *Gewaltordnungen bewaffneter Gruppen*, Baden-Baden: Nomos.
- Bangerter, Olivier (2011): Reasons why armed groups choose to respect international humanitarian law or not, in: *International Review of the Red Cross*, 93/ 882, S. 353-384.
- Beisheim, Marianne (2003): *Fit für Global Governance*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bercovitch, Jacob/Jackson, Richard (2009): Nonofficial Diplomacy, in: Dies. [Hrsg.] 2009: *Conflict Resolution in the Twenty-first Century. Principles, Methods, and Approaches*, University of Michigan Press, S. 137-150.
- Brühl, Tanja (2003): *Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen*, Frankfurt: Campus.
- Capie, David (2008): Influencing Armed Groups: Are there Lessons to Be Drawn from Socialization Literature?, in: Geneva Call (ed.): *Exploring Criteria & Conditions for Engaging Armed Non-State Actors to Respect Humanitarian Law & Human Rights Law*, Conference Report 4-5 June 2007, Geneva, S. 86-96.
- Checkel, Jeffrey (1999): Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe, in: *International Studies Quarterly* 43/1, S. 83-114.
- Checkel, Jeffrey (2001): Why Comply? Social Learning and European Identity Change, in: *International Organization* 55/3, S. 553-588.
- Conciliation Resources (2012): *Alternative Paths to Peace. Our Work in Review 2010-2011*, London.
- Conciliation Resources (2010a): *Taking a Stand Against War*, London.
- Conciliation Resources (2010b): *Initiatives to end the violence in northern Uganda: 2002-2009 and the Juba peace process*, London: Accord issue no. 11.
- Conciliation Resources (2009): *Choosing to engage: Armed groups and peace processes*, Policy Brief.
- Debiel, Tobias/Sticht, Monika (2005): *Towards a New Profile? Development, Humanitarian and Conflict-Resolution NGOs in the Age of Globalization*, Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, INEF Report no. 79/2005.
- Dudouet, Veronique (2009): *From War to Politics: Resistance/Liberation Movements in Transition*, Berlin: Berghof Report no. 17.

- Dudouet, Véronique/Giessmann, Hans J./Planta, Katrin (2012): From Combatants to Peacemakers. A case for inclusive, participatory and holistic security transitions, Berlin: Berghof Foundation, Policy Report.
- Dunn, Larry A./Kriesberg, Louis (2002): Mediating Intermediaries. Expanding Roles of Transnational Organisations“, in: Jacob Bercovitch (Hg.): Studies in International Mediation. Essays in Honor of Jeffrey Z. Rubin, London: Palgrave, S. 194-212.
- Elwert, Georg (1997): Gewaltmärkte. Beobachtungen und Zweckrationalität der Gewalt, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 49 (Sonderheft 37), S. 86-101.
- Fischer, Martina (2008): Civil society and peacebuilding: potentials and limits, in: Rittberger, Volker/Fischer, Martina (eds): Strategies for Peace. Contributions of International Organizations, States and Non-State Actors, Opladen: B. Budrich, S. 221-259.
- Gazagne, Philippe (2009): Engaging Armed Non-State Actors on the Issue of Child Recruitment and Use, in: Nosworthy, David (ed.): Seen, but not Heard. Placing Children and Youth on the Security Governance Agenda, Berlin/Zürich: Lit Verlag, S. 239-258.
- Gebauer, Thomas (2007): Hilfe oder Beihilfe? Die Arbeit von humanitären Hilfsorganisationen zwischen Hilfeleistung und Instrumentalisierung, in: Ansgar Klein/Silke Roth (Hg.): NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik, Wiesbaden: VS Verlag, S. 205-214.
- Geneva Call (2010a): Annual Report 2010, Geneva.
- Geneva Call (2010b): Report of the Verification Mission to the Philippines to Investigate Allegations of Anti-Personnel Landmine Use by the Moro Islamic Liberation Front (MILF), Geneva/Manila: Geneva Call.
- Geneva Call (2009): Annual Report 2009, Geneva.
- Geneva Call (2008): Annual Report 2008, Geneva.
- Geneva Call (2007): Engaging Armed Non-State Actors in a Landmine Ban. The Geneva Call Progress Report (2000-2007), Geneva.
(<http://www.genevacall.org/resources/research/f-research/2001-2010/gc-2007-progress-report.pdf>).
- Geneva Call (2005): Armed Non-State Actors and Landmines. Volume I: A Global Report Profiling NSAs and Their Use, Acquisition, Production, Transfer and Stockpiling of Landmines, Geneva.
- Gordenker, Leon/Weiss, Thomas G. (1996): „Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions“, in: Weiss, Thomas G./Gordenker, Leon (ed.): NGOs, the UN and Global Governance, London: Lynne Rienner, S. 17-50.
- Grävingholt, Jörn/Hofmann, Claudia/Klingebiel, Stephan (2007): Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren, Bonn: DIE (Studies 24).
- Griffiths, Martin/Whitfield, Teresa (2010), Mediation Ten Years On. Challenges and Opportunities for Peacemaking, Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.
- HD Centre [Centre for Humanitarian Dialogue] (2011): Annual Report 2010, Geneva.

- HD Centre [Centre for Humanitarian Dialogue] (2010): *Mediation for Peace, 1999-2009*, Geneva.
- HD Centre [Centre for Humanitarian Dialogue] (2009): *Annual Report 2008*, Geneva.
- Herr, Stefanie (2010): *Vom Regelbruch zu politischer Verantwortung. Die Anerkennung völkerrechtlicher Normen durch nichtstaatliche Gewaltakteure im Sudan*, Frankfurt: Hessische Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung, HSFK-Report no. 5.
- Hofmann, Claudia (2006): *Engaging Non-State Armed Groups in Humanitarian Action*. In: *International Peacekeeping* 13/3, S. 396-409.
- Hofmann, Claudia (2011): *Peace Negotiations in the Philippines: The Government, the MILF and International NGOs*, Washington D.C.: United States Institute of Peace, USIP PeaceBrief, no. 91.
- Hofmann, Claudia (2012): *Reasoning with Rebels. International NGO's Approaches to Engaging Armed Groups*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Research Paper 2012/11, September 2012.
- Hofmann, Claudia/Schneckener, Ulrich (2010): *Verhaltensänderung durch Normdiffusion? Die Ansätze von IKRK und Geneva Call im Umgang mit bewaffneten Gruppen*, in: *Die Friedens-Warte*, 85/4, S. 73-98.
- Hofmann, Claudia/Schneckener, Ulrich (2011a): *How to engage armed groups. Reviewing Options and Strategies for Third Parties*, in: *Sicherheit + Frieden*, 29/4, S. 254-259.
- Hofmann, Claudia/Schneckener, Ulrich (2011b): *Engaging non-state armed actors in state- and peace-building: options and strategies*, in: *International Review of the Red Cross*, 93/883.
- Hussain, Wasbir (2008): *The Naga dream and the politics of peace*, in: *Asia Europe Journal*, 6/3, S. 547-560.
- ICBL [International Campaign to Ban Landmines] (2009): *Landmine Monitor. Report 2009*, (<http://www.the-monitor.org/lm/2009/res/Landmines_Report_2009.pdf>).
- ICRC [International Committee of the Red Cross] (2012): *Annual Report 2011 Financial & Funding Information Overview*, Geneva.
- ICRC [International Committee of the Red Cross] (2008): *Increasing Respect for International Humanitarian Law in Non-International Armed Conflicts*, Geneva.
- ICRC [International Committee of the Red Cross] (2007): *Integrating the Law*, Geneva.
- Johnston, Alastair Iain (2001): *Treating International Institutions as Social Environments*, in: *International Studies Quarterly*, 45/4, S. 487-515.
- Justen, Detlef (2006): *Entwicklungsperspektiven der humanitären Rüstungskontrolle von Landminen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie 29.
- Kaldor, Mary (2000): *Alte und Neue Kriege*, Frankfurt: Suhrkamp.
- Kalyvas, Stathis (2006): *The Logic of Violence in Civil War*, Cambridge: CUP.
- Keck, Margaret E./Sikkink, Kathryn (1998): *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kelman, Herbert C. (2002): *Interactive Problem-Solving: Informal Mediation by the Scholar-Practitioner*, in: Bercovitch, Jacob (ed.): *Studies in International Mediation*, London: Palgrave, S. 167-193.

- Münkler, Herfried (2002): *Die Neuen Kriege*, Hamburg: Rowohlt.
- Lederach, John Paul (1997): *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Herndon, VA: USIP Press.
- Manners, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: *Journal of Common Market Studies*, 40/2, S. 235-58.
- Malthaner, Stefan (2011): *Mobilizing the Faithful. Militant Islamist Groups and their Constituencies*, Frankfurt: Campus.
- Paffenholz, Thania (2010): NGOs als Friedensbringer? Möglichkeiten und Grenzen, in: *Die Friedenswarte*, 85/4, S. 11-27.
- Princen, Thomas (1994): Joseph Elder. Quiet Peacemaking in a Civil War, in: Kolb, Deborah M. et. al. (eds): *When Talk Works. Profiles of Mediators*, San Francisco: Jossey-Brass Publishers.
- Quakers (2010): Our work reflects your values. Annual Review of Quaker Work in 2009, London (<<http://www.quaker.org.uk/sites/default/files/Annual%20review%20of%20Quaker%20work%20in%202009.pdf>>).
- Reiber, Tatjana (2009): *Demokratieförderung und Friedenskonsolidierung: die Nachkriegsgesellschaften von Guatemala, El Salvador und Nicaragua*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Ricigliano, Robert (2003): Networks of Effective Action: Implementing an Integrated Approach to Peacebuilding, in: *Security Dialogue*, 34/4, S. 445-462.
- Ricigliano, Robert (ed.) (2005): *Choosing to engage: Armed groups and peace processes*, London: Conciliation Resources, Accord no. 16.
- Risse, Thomas/Jetschke, Anja/Schmitz, Hans Peter (2002): *Die Macht der Menschenrechte. Internationale Normen, kommunikatives Handeln und politischer Wandel in den Ländern des Südens*, Baden-Baden: Nomos.
- Ropers, Norbert (2000): Konfliktbearbeitung in der WeltbürgerInnengesellschaft. Friedensförderung durch Nichtregierungsorganisationen, in: Ulrich Menzel (Hg.): *Vom Ewigen Frieden und vom Wohlstand der Nationen*, Frankfurt: Suhrkamp, S. 70-101.
- Schimmelfennig, Frank (2003): Internationale Sozialisation: Von einem 'erschöpften' zu einem produktiven Forschungsprogramm, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus-Dieter/Zürn, Michael (Hg.): *Die neuen Internationalen Beziehungen. Forschungsstand und Perspektiven in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos, S. 401-428.
- Schimmelfennig, Frank (2005): Strategic Calculation and International Socialization: Membership Incentives, Party Constellations and Sustained Compliance in Central and Eastern Europe, in: *International Organization*, 59/4, S. 827-860.
- Schlichte, Klaus (2009): *In the Shadow of Violence. The Politics of Armed Groups*, Frankfurt: Campus.
- Schneckener, Ulrich (2009): Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood, Berlin: SFB Working Papers, no. 21.
- Schneckener, Ulrich (2010): Dealing with Armed Non-State Actors in State- and Peacebuilding. Types and Strategies, in: Benedek, Wolfgang/Daase, Christopher/Van Dyne, Petrus (eds.): *Transnational Terrorism, Organized Crime and Peacebuilding*, London: Palgrave, S. 229-248.

- Schneckener, Ulrich (2011): Spoiler oder Governance-Akteure? Ein Plädoyer zur Differenzierung nicht-staatlicher Gewaltakteure, in: Bluhm, Harald/Fischer, Karsten/Llanque, Marcus (Hg.): Ideenpolitik. Geschichtliche Konstellationen und gegenwärtige Konflikte, Berlin: Akademie Verlag, S. 495-512.
- Schneckener, Ulrich (2012): Die Rolle nicht-staatlicher Gewaltakteure in der internationalen Politik, in: Staack, Michael (Hg.): Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch, München: Oldenbourg, S. 455-484.
- Schneckener, Ulrich (2013): Reden mit „Störenfrieden“: Ansätze von internationalen NROs im Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren, in: Bauer, Isabella/Heinemann-Grüder, Andreas (Hg.): Zivile Konfliktbearbeitung, Opladen: Barbara Budrich Publishers, S. 89-106.
- Sjöberg, Anki (2006): Armed Non-State Actors and Landmines. Volume I: A Global Report Profiling NSAs and their Use, Acquisition, Production, Transfer and Stockpiling of Landmines, Geneva: Geneva Call.
- Somer, Jonathan (2012): Engaging Armed Non-State Actors to Protect Children from the Effects of Armed Conflict: When the Stick Doesn't Cut the Mustard, in: Journal of Human Rights Practice, Advance Assess, 4/1, S. 1-22.
- Stott, Noel (2004): Armed Non-State Actors in Africa and the Ban on Anti-Personnel Landmines, in: African Security Review, 13/3, S. 5-11.
- The Carter Center (2011): Annual Report, 2010-11, Atlanta.
- The Carter Center (2010): Annual Report, 2009-10, Atlanta.
- The Carter Center (2009): Annual Report, 2008-09, Atlanta.
- The Carter Center (2008): Annual Report, 2007-08, Atlanta.
- Weinstein, Jeremy (2007): Inside Rebellion. The Politics of Insurgent Violence, Cambridge: CUP.
- Welthungerhilfe (2010): Welthungerhilfe in Fragilen Staaten, Bonn, Standpunkt Nr. 3.
- Williams, Sue/Williams, Steve (1994): Being in the middle by being at the edge. Quaker experience of non-official political mediation, London: Quaker Peace and Service in association with Sessions Book Trust.
- Yarrow, Mike C. H. (1978): Quaker Experiences in International Conciliation, London/New Haven: Yale University Press.
- Zegveld, Liesbeth (2002): The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law, Cambridge: Cambridge University Press.

Über den Autor

Ulrich Schneckener, geb. 1968, seit 2009 Professor für Internationale Beziehungen & Friedens- und Konfliktforschung an der Universität Osnabrück, seit Ende 2011 Direktor des Zentrums für Demokratie- und Friedensforschung (ZeDF); 2002 bis 2009 Mitarbeiter der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin, davon 2006-2009 Leiter der Forschungsgruppe „Globale Fragen“. Forschungsschwerpunkte sind: Internationale Sicherheits- und Friedenspolitik, internationales State- und Peacebuilding, Ansätze und Methoden der Konfliktbearbeitung, Formen nicht-staatlicher Gewalt, Terrorismus und Terrorismusbekämpfung. Zu seinen wichtigsten Publikationen zählen die Bücher „Auswege aus dem Bürgerkrieg“ (2002) und „Transnationaler Terrorismus“ (2006), die beide in der Edition Suhrkamp erschienen sind.

**Folgende Publikationen sind über die DSF zu beziehen:
Forschung DSF (Auswahl):**

- Dr. Volker Franke/Marc von Boemcken: Attitudes, Values and Professional Self-Conceptions of Private Security Contractors in Iraq. An Exploratory Study. Osnabrück 2011 (Heft 24).
- Sabine Kurtenbach/Oliver Hensengerth: Politische und gesellschaftliche Brüche nach dem Krieg: Jugendgewalt in Kambodscha und Guatemala. Osnabrück 2010 (Heft 25).
- Ulrike Joras/Karsten Palme/Tina Alluri/Martina Leicher: Tourismus, Frieden und Konflikt: Effekte, Strategien und das privatwirtschaftliche Engagement in der Friedensförderung. Osnabrück 2011 (Heft 26).
- Wolfgang Frindte/Bertram Scheufele/Nicole Haußecker/Jens Jirschwitzka/Susan Gniechwitz/Daniel Geschke/Katharina Wolf: Terrorismus – mediale Konstruktion und individuelle Interpretation: Ein friedenswissenschaftlicher Beitrag zur medien- und sozialwissenschaftlichen Analyse und Bewertung terroristischer Bedrohungen in Deutschland. Osnabrück 2011 (Heft 27).
- Dirk Peters/Wolfgang Wagner: Parlamentarische Kontrolle von Militäreinsätzen in westlichen Demokratien. Osnabrück 2011 (Heft 28).
- Tobias Pietz/Leopold von Carlowitz: Ownership in Practice: Lessons from Liberia and Kosovo. Osnabrück 2011 (Heft 29).
- Volker Lenhart/Alamara Karimi/Tobias Schäfer: Feldevaluation friedensbauender Bildungsprojekte. Osnabrück 2011 (Heft 30).
- Thorsten Benner/Stephan Mergenthaler/Philipp Rotmann: The Evolution of Organizational Learning in the UN Peace Operations Bureaucracy. Osnabrück 2011 (Heft 31).
- Michaela Maier/Georg Ruhrmann/Karin Stengel/Arne Freya Zillich/Roland Göbbel/Marion Rahnke/Jonathan Steinert/Kristina Süß/Christoph Warneck: Bedrohung auf der (Medien-)Agenda – Krisenkommunikation im Nachrichtenprozess. Osnabrück 2012 (Heft 32).
- Margit Bussmann/Gerald Schneider: Strategie, Anarchie oder fehlendes internationales Engagement? Zur Logik von einseitiger Gewalt in Bürgerkriegen. Osnabrück 2012 (Heft 33).
- Jürgen Rüländ/Maria-Gabriela Manea: How much an Actor and under which Logics of Action? Roles of Parliaments in the Establishment of Democratic Control of the Armed Forces in Indonesia and Nigeria. Osnabrück 2012 (Heft 34).

Arbeitspapiere DSF:

- Die Rolle von Religionen in Gewaltkonflikten und Friedensprozessen. 2. Interdisziplinärer Workshop von DSF, EAD und FEST zur Einrichtung eines multidisziplinären Forschungsverbundes „Religion und Konflikt“ am 12. und 13. Mai 2006 in Loccum. Osnabrück 2007 (Heft 2).

- Grundprobleme der Konfliktbeteiligung und Friedenkonsolidierung mit besonderer Berücksichtigung der Konfliktherde auf dem afrikanischen Kontinent. Osnabrück 2007 (Heft 3).
- Wie lässt sich die globale Aufrüstungsdynamik umkehren? Handlungsoptionen für eine friedenssichernde Abrüstungs- und Rüstungskontrollpolitik. Beiträge zum Parlamentarischen Abend der DSF am 25. September 2008 in Berlin. Osnabrück 2009 (Heft 4).
- Erhöhte menschenrechtliche Anforderungen an multilaterale Friedensmissionen? „Menschliche Sicherheit“ als Herausforderung für die internationale Friedenspolitik. Fachgespräch mit dem „Arbeitskreis Außen- und Sicherheitspolitik“ und der „Arbeitsgruppe Wehrpolitik“ der CSU Fraktion im Bayerischen Landtag am 15.1.2009 in München. Osnabrück 2009 (Heft 5).
- Mit Hamas und Taliban an den Verhandlungstisch? Möglichkeiten und Grenzen der Einbindung von Gewaltakteuren in Friedensprozesse. Beiträge zum Parlamentarischen Abend der DSF am 28. September 2010 in Berlin. Osnabrück 2011 (Heft 7).
- Interventionen zum Schutz der Zivilbevölkerung? Herausforderungen und Dilemmata in Zeiten der Responsibility to Protect (RtoP). Beiträge zum Parlamentarischen Abend der DSF am 20. September 2011 in Berlin. Osnabrück 2012 (Heft 8).

Forum DSF:

- Normen, Akteure und Konflikte im Wandel? Friedenspolitik in einer multipolaren Welt. Veranstaltung aus Anlass des zehnjährigen Bestehens der Deutschen Stiftung Friedensforschung im Haus der EKD Berlin, 2. Dezember 2010. Osnabrück 2011 (Heft 4).

Jahresberichte DSF:

- Jahresberichte 2001-2011.

Publikationen aus eigenen Tagungen und Kooperationsveranstaltungen:

- Volker Rittberger/Martina Fischer (Eds): *Strategies for Peace. Contributions of International Organizations, States, and Non-State Actors*. Leverkusen: Opladen 2008.
- Reiner Braun/Fritz Brickwedde/Thomas Held/Eberhard Neugebohrn/Ole von Uexküll (Hrsg.): *Kriege um Ressourcen. Herausforderungen für das 21. Jahrhundert*. München: Oekom 2009.
- Roland Czada/Thomas Held/Markus Weingardt (Eds): *Religions and World Peace. Religious Capacities for Conflict Resolution and Peacebuilding* (= Religion – Konflikt – Frieden, Bd. 5) Baden-Baden: Nomos 2012.
- Roland Czada/Thomas Held/Reinhold Mokrosch (Hrsg.): *Religionen und Weltfrieden. Friedens- und Konfliktlösungspotenzial von Religionsgemeinschaften*. Stuttgart: Kohlhammer 2013.