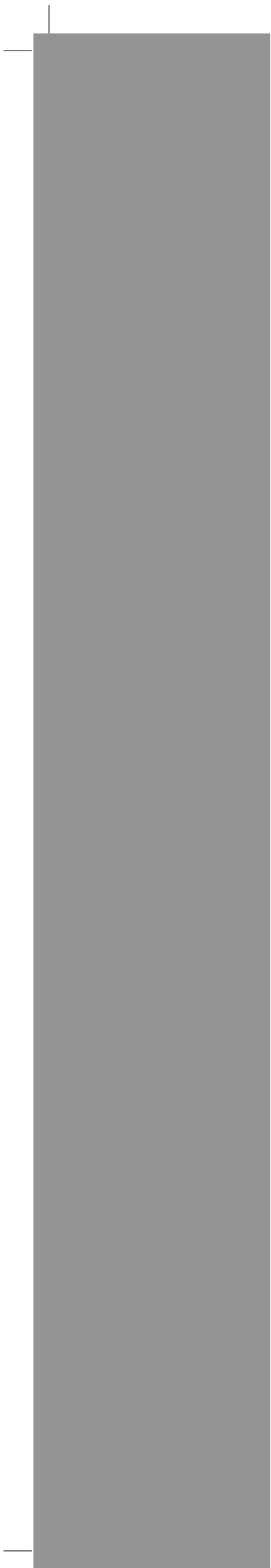


Mit Hamas und Taliban
an den Verhandlungstisch?
Möglichkeiten und Grenzen der
Einbindung von Gewaltakteuren
in Friedensprozesse

Beiträge zum Parlamentarischen Abend der DSF am
28. September 2010 in Berlin



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

© 2011 Deutsche Stiftung Friedensforschung
Gestaltung, Satz und Herstellung: atelier-raddatz.de und DSF
Druck: Günter-Druck GmbH, Georgsmarienhütte
Alle Rechte vorbehalten.
Printed in Germany 2011
Spendenkonto der Deutschen Stiftung Friedensforschung:
Sparkasse Osnabrück, Konto 1230, BLZ 265 501 05

Inhalt

| | Seite |
|---|--------------|
| Michael Brzoska | |
| Einführung | 4 |
| Martina Fischer | |
| Der schwierige Weg zum Gewaltverzicht: Chancen und Zielkonflikte politischer Friedensstrategien..... | 6 |
| Jochen Hippler | |
| Versöhnung und Reintegration: Mittel zum Frieden mit den Taliban?..... | 16 |
| Margret Johannsen | |
| Hamas: Mit Terroristen reden? Ja, mit wem denn sonst! Schwierige Entscheidungen im Nahost-Konflikt | 27 |

Einführung

Michael Brzoska



Die Deutsche Stiftung Friedensforschung, die vor nunmehr zehn Jahren durch die Bundesrepublik Deutschland als Stiftung bürgerlichen Rechts gegründet wurde, betrachtete es von Beginn an als eine ihrer zentralen Aufgaben, die neuesten Befunde und Erkenntnisse aus der Friedens- und Konfliktforschung in die politische Praxis zu vermitteln. Die Parlamentarischen Abende der Stiftung in Berlin haben sich in diesem Kontext zu einem gut etablierten Forum entwickelt, auf dem aktuelle friedens- und sicherheitspolitische Themen diskutiert werden. Mit ihrem Angebot versucht die Stiftung auch, die berechtigten Erwartungen von Mitgliedern des Deutschen Bundestages zu erfüllen, dass aus der wissenschaftlichen Forschung heraus Handlungsoptionen für die politische Praxis aufgezeigt werden. Der unmittelbare Austausch mit den politischen Entscheidungsträgern dient nicht zuletzt auch dem Ziel, Anstöße für langfristig angelegte politische Strategien zur Förderung von Frieden und Sicherheit zu geben.

In dieser Ausgabe der stiftungseigenen Reihe „Arbeitspapiere DSF“ werden die Beiträge zum Parlamentarischen Abend des Jahres 2010 „Mit Hamas und Taliban an den Verhandlungstisch? Möglichkeiten und Grenzen der Einbindung von Gewaltakteuren in Friedensprozesse“ dokumentiert. Hiermit griff die Stiftung ein hochaktuelles friedenspolitisches Thema auf, dessen Horizont weit über die beiden ausgewählten Fallstudien zum Palästina-Konflikt und zu Afghanistan hinausreicht. Es geht um die grundsätzliche Frage, mit welchen friedens- und sicherheitspolitischen Instrumenten die deutsche und europäische Friedenspolitik künftig zu Gewaltprävention, Konfliktbearbeitung und dauerhaften Friedenslösungen beitragen will.

Die aktuellen Strategiedebatten auf nationaler und europäischer Ebene, aber auch in der NATO, verdeutlichen einerseits den großen Handlungsbedarf, andererseits aber auch eine gewisse Orientierungslosigkeit nach dem teilweisen Scheitern bisheriger Strategien. Damit verbunden ist zumindest im Fall Afghanistans auch die Schwierigkeit, glaubwürdige Exit-Optionen für internationale Akteure zu entwickeln.

Es kann deshalb nicht verwundern, dass sich die Stimmen mehren, die sich kritisch über die Erfolgsaussichten militärischer (oder militärisch dominierter) Lösungsansätze äußern und einen radikalen Strategiewechsel hin zu Verhandlungslösungen fordern. Die Friedensforschung hat in den vergangenen Jahren wiederholt auf die Begrenztheit der Erfolgchancen militärischer Interventionen hingewiesen und einen verstärkten Einsatz ziviler Instrumente der Konfliktbearbeitung und Konfliktlösung gefordert – nicht zuletzt auch unter Berücksichtigung der spezifischen politischen und kulturellen Rahmenbedingungen. Die Chancen auf eine dauerhafte Friedenskonsolidierung werden größer, wenn es gelingt, lokale Akteure frühzeitig in Prozesse einzubinden und ihnen Verantwortung zu übertragen (*local ownership*). Dies stärkt auch die Legitimität der staatlichen Strukturen in den Augen der örtlichen Bevölkerung, was als ein zentrales Erfolgskriterium einzustufen ist.

Ein wesentlicher Gesichtspunkt ist dabei die Frage, mit welchen Akteuren die Friedenssicherung versucht werden soll. Eine Beschränkung auf solche Akteure, deren gesellschaft-

liche Vorstellungen euro-atlantischen Vorgaben entsprechen, ist häufig weder möglich noch hilfreich für die Schaffung einer breiten Basis für Friedensprozesse. Andererseits kann der Versuch der Einbindung offensichtlich nicht kompromissbereiter oder durch Kriegsverbrechen belasteter Individuen und Gruppen die Geduld und Leidensfähigkeit friedensbereiter lokaler Akteure überdehnen und prekäre Situationen schaffen. Für externe Akteure ist es häufig schwer, hier abzuwägen. Es fehlt oft an der hinreichenden Kenntnis der lokalen Akteurs- und Konfliktkonstellation. Lokale Akteure können eigene Agenden haben, die die Manipulation externer Akteure für ihre Interessen einschließt. Schließlich sind auch externe Akteure in der Regel nicht nur auf die Schaffung stabiler, nachhaltiger Verhältnisse vor Ort aus, sondern haben eigene Interessen, von denen sie glauben, sie mit einigen Akteuren besser umsetzen zu können als mit anderen.

Die Friedens- und Konfliktforschung, international und in Deutschland, hat sich insbesondere in den letzten eineinhalb Dekaden intensiv mit den Fragen lokaler Akteure und Agenden in und nach bewaffneten Konflikten auseinandergesetzt. Sie hat dabei vor allem auf das Ziel hingearbeitet, besser zu verstehen, wie externe und lokale Akteure produktiv in Friedensprozessen zusammenarbeiten können. Die Deutsche Stiftung Friedensforschung hat entsprechende Forschung in einer Reihe von empirisch ausgerichteten Projekten unterstützt. Hierzu zählen Projekte zu Fragen von *local ownership* im Kosovo und in Liberia, zum Umgang mit Gewaltoligopolen in Konflikten auf dem afrikanischen Kontinent, zum Problem lokaler *Governance* in Somalia und Afghanistan – um nur einige Beispiele zu nennen. Das ebenfalls durch die DSF geförderte „Friedensgutachten 2010“ geht in insgesamt 14 kurzen Fallstudien der Frage nach, unter welchen Bedingungen nichtstaatliche Gewaltakteure zu politischen Kontrahenten und Konkurrenten oder gar zu Kooperationspartnern werden können und wann diese bereit sind, auf Gewalt als Mittel der Politik und Interessendurchsetzung zu verzichten. An diesen Beispielen wird jedoch auch deutlich, dass es keinen Königsweg gibt, der zum Ziel der Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung führt: Zu unterschiedlich sind die jeweiligen Akteure, die Konfliktursachen und die politischen Rahmenbedingen für eine Konfliktlösung.

Hier setzten auch die zentralen Fragen des Parlamentarischen Abends an: Unter welchen Bedingungen können Verhandlungen aufgenommen werden? Welche Gewaltakteure sollen an den Gesprächen beteiligt, welche ausgeschlossen werden? Worin besteht die Rolle externer Vermittler und zu welchem Zeitpunkt sollen sie eingreifen? Was sind die Bedingungen für Gewaltverzicht, politische Lösungen und Wiedereingliederung?

Der Stiftung ist es gelungen, herausragende Experten und Expertinnen für ihren Parlamentarischen Abend zu gewinnen. Der Dank geht an Dr. Martina Fischer, stellvertretende Leiterin Berghof Conflict Research und ehemalige stellvertretende Vorsitzende der Deutschen Stiftung Friedensforschung, an Dr. Margret Johannsen vom Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg und an Dr. Jochen Hippler vom Institut für Entwicklung und Frieden an der Universität Duisburg-Essen, die ihre wissenschaftliche Expertise in die Diskussion einbrachten und anschließend ihre Ausführungen in einer schriftlichen Ausarbeitung für diese Veröffentlichung zur Verfügung stellten.

Die Stiftung dankt ferner Frau Gudrun Kopp, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), für die Übernahme der Schirmherrschaft über den Parlamentarischen Abend 2010. Die Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats der DSF, Frau Dr. Constanze Stelzenmüller, moderierte die Veranstaltung in bewährter Weise, wofür ihr an dieser Stelle noch einmal herzlich gedankt sei. Ein besonderer Dank geht zudem an die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der DPG, die mit ihrem großen Engagement zum Gelingen des Parlamentarischen Abends beitrugen.

Der schwierige Weg zum Gewaltverzicht: Chancen und Zielkonflikte politischer Friedensstrategien

Martina Fischer



Während der 1990er Jahre wurde eine deutliche Abnahme von gewaltsam ausgetragenen Konflikten verzeichnet.¹ Seit einigen Jahren hat sich der Trend jedoch wieder umgekehrt. Diese Entwicklung wird vor allem auf die Zunahme terroristischer Aktivitäten sowie den von den USA und ihren Verbündeten eingeschlagenen „war on terror“ zurückgeführt (vgl. Cooper et al. 2011). Aber auch Fehlschläge von Friedensabkommen und der Rückfall von Nachkriegsgesellschaften in offene Gewalt sind dafür mitverantwortlich. Noch immer werden weltweit mehr als dreißig – vorwiegend innerstaatliche –

Kriege geführt. Die Mitarbeiter/innen des kanadischen Human Security Report Projekt (HSR), die dem internationalen Krisengeschehen seit Jahren nachgehen, schlagen vor, nicht nur gewissenhaft zu analysieren, wo, wann und warum Kriege und Bürgerkriege entstehen, sondern sich auch zu bemühen, besser zu verstehen, wie sie enden (ebenda). Vier Varianten der Kriegsbeendigung können beobachtet werden:

1. Militärischer Sieg einer am Krieg beteiligten Partei über andere Parteien
2. Waffenstillstände
3. Friedensabkommen
4. Sonstige Möglichkeiten (wenn bewaffnete Auseinandersetzungen beispielsweise durch die Erschöpfung aller Beteiligten zu einem Ende kommen)

Die Abnahme der bewaffneten Konflikte in der letzten Dekade führen die am HSR-Projekt beteiligten Forscher/innen auf die Anstrengungen der Vereinten Nationen, Regierungen und internationalen Nichtregierungsorganisationen um Krisenprävention und Nachkriegskonsolidierung zurück. Sie legen aber zugleich auch dar, dass im Zeitraum 1950-2003 mindestens 25% der bewaffneten Konflikte, die durch Abkommen zunächst beendet wurden, wieder ausbrachen; während der 1990er Jahre waren es sogar die Hälfte. Konflikte, die mit einem militärischen Sieg der einen über die andere Seite endeten, waren den Statistiken zufolge weniger stark gefährdet, in erneute Kriegen zu eskalieren als bewaffnete Auseinandersetzungen, die durch Verhandlungen beendet wurden.²

1 Da die Statistiken unterschiedlichen Definitionen folgen, liefern sie abweichende Angaben über die Anzahl der Gewaltkonflikte, bewerten die allgemeinen Trends jedoch ähnlich. Einen Überblick hierzu geben Chojnacki et al. 2009 und Cooper et al. 2011.

2 Vgl. Cooper et al. 2011; zu den Ursachen und sicherheitspolitischen Konsequenzen dieses Phänomens vgl. ausführlicher Toft 2010.

Dilemmata externer Friedenskonsolidierung

Einige der innerstaatlichen Kriege konnten in den vergangenen Jahrzehnten durch Abkommen beendet werden, die von „Dritten Parteien“, darunter auch Nichtregierungsorganisationen, vermittelt wurden. Ein Beispiel dafür bilden die Aktivitäten der christlichen Gemeinschaft Sant'Egidio, die als Moderatorin und Beobachterin an Verhandlungen etwa in Guatemala, im Kosovo, an der Elfenbeinküste und im Südsudan beteiligt war. Ihr bedeutendster diplomatischer Erfolg war die Vermittlung eines Friedensvertrags für Mosambik in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, der 1992 einen sechzehnjährigen Bürgerkrieg beendete. Eine Reihe weiterer Organisationen bemühen sich, durch stille Diplomatie oder informelle Gespräche auf Konfliktparteien einzuwirken und diese zu Verhandlungen zu bewegen oder engagieren sich mit allparteilichen Dialogmaßnahmen in der Nachkriegskonsolidierung, darunter beispielsweise das „Carter Center“ und das Genfer „Henry Dunant Center for Humanitarian Dialogue“ sowie die britische NGO „Conciliation Resources“.

Der Übergang vom Krieg zum Frieden gestaltet sich jedoch langwierig, denn die Konsolidierung kriegszerstörter Gesellschaften ist von komplexen Herausforderungen begleitet. Zum einen müssen rechtliche und politische Institutionen wiederaufgebaut oder reformiert werden.³ Wie die Forschung zu Konflikttransformation festgestellt hat, müssen Waffenstillstandsabkommen, die auf der politischen Ebene getroffen wurden, außerdem in einem längeren Prozess auf der gesellschaftlichen Ebene internalisiert werden, damit sie langfristig Bestand haben. Es sind zudem gleichzeitige Anstrengungen auf allen Ebenen (*top-down* und *bottom-up*) erforderlich (vgl. Lederach 1997; Miall 2004) sowie Maßnahmen, die sich auf die Heilung und Bearbeitung traumatischer Erlebnisse, Wiederherstellung von Beziehungen und Vertrauensbildung in zerstörten Gemeinwesen richten (vgl. Bartal/Bennink 2004; Kriesberg 2007; Kritz 2009). Vor allem hat sich gezeigt, dass Nachkriegsordnungen nur dann langfristig stabilisiert werden können, wenn politische Prozesse und Institutionen von den Menschen, die sie betreffen, als legitim erachtet werden. Daher gilt es, möglichst viele politische wie auch gesellschaftliche Akteure einzubeziehen. Gleichzeitig stellt sich die Frage, wie mit Akteuren umzugehen ist, die Kriege geschürt haben und für Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind. Manche Experten sprechen hier von einem Partizipations-Dilemma (Paris/Sisk 2009).

Die Beteiligung von *warlords* an der neuen Regierung und an *powersharing*-Modellen erscheint oft unumgänglich. Meist sind externe Mächte bemüht, Konfliktparteien durch eine Aussicht auf politische Beteiligung zur Mitwirkung an einem Waffenstillstand zu motivieren. Außerdem stehen internationale Akteure vor allem nach militärischen Interventionen unter dem Druck, bewaffnete Gruppen an der Macht zu beteiligen, insbesondere, wenn diese stellvertretend für die internationalen Militäreinheiten oder in enger Abstimmung mit diesen kriegsentscheidende Bodenoffensiven geführt haben. Allerdings kann eine Beteiligung von *warlords* an der Regierung die neugeschaffenen politischen Institutionen massiv in ihrer Glaubwürdigkeit beeinträchtigen. Nachkriegsordnungen erfordern einerseits einen Bruch mit der Vergangenheit, andererseits kann ein Neuanfang aber immer nur auf der Basis der geschichtlichen Entwicklung beginnen (vgl. Wulf 2010).

Auch die Exklusion bestimmter Gruppen kann zur Verschärfung von Konflikten und Gewalthandlungen beitragen (vgl. Lewis 2010, 39). Diese Einsicht führte zu den aktuellen Diskussionen darüber, wie mit den Taliban in Afghanistan umzugehen sei und ob sie in den politischen Prozess einbezogen werden können. Die Frage wurde aber auch in Fällen wie Israel/Palästina, Nordirland und Sri Lanka kontrovers diskutiert.

3 Vgl. als Überblicksdarstellungen Collier 2003; Paris 2004; Pouligny et al. 2005.

Externe Anstrengungen zur Nachkriegskonsolidierung sind mit einer Reihe weiterer Dilemmata konfrontiert, wie z.B. dem von Roland Paris und Timothy Sisk so benannten Abhängigkeitsdilemma⁴ und dem Kohärenzdilemma⁵ (Paris/Sisk 2009). Nicht alle können im Kontext dieses Beitrags umfassend behandelt werden. Stattdessen soll an dieser Stelle nochmals auf die Erkenntnisse des Human Security Report Projekts eingegangen werden.

Wenn, wie eingangs erwähnt, die beteiligten Wissenschaftler/innen herausfinden, dass in Ländern, in denen bewaffnete Konflikte durch militärische Siege einer Kriegs- oder Bürgerkriegspartei enden, weniger häufig erneut bewaffnete Auseinandersetzungen ausbrechen, so bedeutet dies nicht, dass militärische Siege Friedensordnungen hervorbringen würden. Vielmehr können sehr repressive Verhältnisse und langfristig schwelende, sporadisch aufbrechende Gewalt unterhalb von kriegerischer Gewalt die Folge sein. Es kann von daher auch nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass militärische oder militärisch gestützte Strategien der Terrorismus- und Aufstandsbekämpfung, wie sie von den USA und ihren Verbündeten in einigen Weltregionen verfolgt werden, erfolgsversprechend sind.

In einer von der Rand-Corporation 2008 veröffentlichten Studie wurden insgesamt 648 sogenannte terroristische Gruppen untersucht, die im Zeitraum von 1968 bis 2006 gewalttätig operierten (vgl. Jones/Libicki 2008, 4). Die Untersuchung kam zu dem Schluss, dass militärische Bekämpfung kein maßgeblicher Grund für die Aufgabe des bewaffneten Kampfes war. Die Autoren stellten fest, dass die Gruppen, die den bewaffneten Kampf aufgaben, dies taten, weil sie sich bewusst auf den politischen Prozess einließen. Sie taten dies den Autoren zufolge meist in Situationen, in denen lokale Polizei und Geheimdienste diese Gruppen durch gezielte Verhaftungen oder auch Tötung führender Mitglieder in die Enge getrieben hatten. Entsprechend wurde die von den Vereinigten Staaten seit dem 11. September 2001 verfolgte *counterinsurgency*-Strategie, die sich nahezu ausschließlich auf militärische Maßnahmen stützte, einer Revision unterzogen. Militärische Operationen wurden durch weitere Elemente ergänzt. Die Strategie hat sich inzwischen gewandelt: von einer in erster Linie militärisch ausgerichteten Bekämpfung von Taliban und Al Qaida hin zu einer Kriegsart niedriger Intensität, in der Aufstände zurückgedrängt, Bevölkerungszentren gesichert und mehr einheimische Truppen ausgebildet werden sollen. Das Vorgehen zielt im Wesentlichen darauf, die Bevölkerung von den Insurgenten zu trennen. Insofern werden auch zivile, politische, entwicklungspolitische und wirtschaftliche Ansätze unterstützend einbezogen. Es stellt sich jedoch die Frage, inwieweit diese modifizierte Strategie im Sinne der erklärten Ziele der Terrorismusbekämpfung erfolgsversprechender ist und ob sie zur Befriedung kriegsgeschüttelter Regionen wie Afghanistan taugt.

Begrenzung von militärisch gestützten *counterinsurgency*-Strategien

In der Friedens- und Konfliktforschung mehren sich die Stimmen, welche speziell die von den USA und ihren Verbündeten in Afghanistan angewandte *counterinsurgency*-Strategie

4 Einerseits besteht die Notwendigkeit für eine langfristige Unterstützung, andererseits führt die zeitlich ausgedehnte Präsenz externer Kräfte dazu, dass lokale Regierungen in eine Unselbstständigkeit geraten, die eine selbsttragende Entwicklung behindert.

5 Die große Zahl der in Nachkriegsregionen agierenden externen Akteure und eine Fülle von Hilfsprogrammen, die oft unkoordiniert konzipiert und implementiert werden, sorgen für weitere Widersprüche. In Afghanistan z.B. „waren die USA für den Aufbau der afghanischen nationalen Armee (ANA), Deutschland für die afghanische nationale Polizei (ANP), Italien für den Justizsektor, Großbritannien für die Drogenbekämpfung und Japan für die Entwaffnung verantwortlich. Wegen mangelnder (und zum Teil verweigerter) Koordination verschärften sich die Probleme. Die rhetorischen Selbstverpflichtungen zur Koordination der militärischen, diplomatischen und wirtschaftlichen Aktivitäten der intervenierenden Länder übertreffen die praktischen Maßnahmen bei weitem. Ein weiteres Dilemma besteht darin, dass bestimmte normative Werte gepredigt werden (Freiheit, Demokratie, freie Marktwirtschaft), diese Werte in den praktizierten Politiken aber oft mit Füßen getreten werden“ (Wulf i.E., 39).

zur Bekämpfung von oppositionellen bzw. gewaltsam operierenden Gruppierungen als aussichtslos beurteilen. Die Skepsis zeigt sich deutlich z.B. im Friedensgutachten 2010, das von deutschen Forschungsinstituten gemeinsam erstellt wurde (vgl. Fröhlich et al. 2010). Zu Recht wird die Frage aufgeworfen, inwieweit die eingeschlagenen Strategien statt zur Bekämpfung terroristischer Strukturen zu deren Ausweitung führen, indem sie die ideologische Grundlage für die Rekrutierung weiterer bewaffneter Kämpfer bieten.

Hans-Georg Ehrhardt (Leiter des Zentrums für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien am IFSH) und Roland Kaestner (Geschäftsführer des Instituts für Sicherheitspolitische Zukunftsanalyse der Carl-Friedrich von Weizsäcker-Stiftung) haben in der Reihe Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik die bisher praktizierte Aufstandsbekämpfung näher untersucht und mit den Erfolgskriterien, die von den Vordenkern dieses Ansatzes benannt wurden, in Beziehung gesetzt (vgl. Ehrhardt/Kaestner 2010). Erfolg oder Misserfolg der gewählten Strategie hängen demnach von der Frage ab, ob erstens die Regierung als legitim erachtet wird, ob zweitens eine Kompetenz der Sicherheitskräfte gegeben ist, ob drittens Aufständische isoliert operieren oder ob sie von außen Unterstützung erhalten und ob es viertens den Aufständischen gelingt, ein Sanktuarium für den Rückzug und die Versorgung zu schaffen.

In allen diesen Punkten, so die Autoren, sei die Bilanz in Afghanistan bisher negativ und die derzeit verfolgte Strategie damit ohne Erfolgsaussichten. Sie zitieren abschließend einen Satz von Henry Kissinger, wonach eine Guerilla, die nicht verliert, gewinnt. Wenn aber der gewählte *counterinsurgency*-Ansatz in Afghanistan, wie hier dargelegt wird, „selbst bei Anwendung immanenter Erfolgskriterien zum Scheitern verurteilt ist“ (Ehrhardt/Kaestner 2010, 11), und wenn ein militärischer Siegfrieden wie manche ihn vielleicht weiterhin herbeiwünschen mögen, nicht in Sicht ist, welche Möglichkeiten verbleiben dann für die internationalen Akteure, die in diesem Land engagiert sind? Vermutlich nur eine: günstige Rahmenbedingungen für eine politische Regelung zu schaffen, welche die Aufständischen – ob sie einem gefallen oder nicht – notgedrungen einbezieht.

Einige Forscher betrachten es inzwischen als Geburtsfehler der internationalen Afghanistanstrategie, dass die Taliban und andere oppositionelle Kräfte von den politischen Prozessen, die mit der Bonner Petersberg-Konferenz eingeleitet wurden und zum *Afghan Compact* führten, von vornherein ausgeschlossen waren (vgl. Multipart Projekt 2010, 178). In der Diskussion wird überdies die Frage aufgeworfen, inwiefern eine frühzeitige Einbeziehung von opponierenden Kräften in den politischen Prozess in Afghanistan hätte verhindern können, dass sich diese eine Position der Stärke verschaffen. Es geht also nicht allein um die Frage der Inklusion oder Exklusion, sondern auch um die Frage des Zeitpunkts.

Eine zentrale Frage bei der Verhandlung und Implementierung von Friedensabkommen ist: Wer soll am politischen Prozess beteiligt werden und sich am Friedensaufbau beteiligen? Ist der Übergang vom Krieg zum Frieden offen für alle gesellschaftlichen Gruppen oder gibt es Grenzen, etwa im Hinblick auf Akteure, die Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen haben? Dabei stellt sich auch die Frage: Wer setzt überhaupt die Kriterien fest und entscheidet jeweils darüber, wer einbezogen wird und wer nicht? Können solche Entscheidungen überhaupt durch externe Akteure (die sogenannte „internationale Gemeinschaft“) getroffen werden oder sollten die betroffenen Gesellschaften selbst darüber entscheiden? In Regionen, in denen westliche Mächte durch militärische Interventionen präsent sind, entscheiden diese meist für sich allein. Was aber westliche Akteure als „legitim“ definieren, wird von der lokalen Bevölkerung nicht zwangsläufig geteilt, sondern möglicherweise als illegitim angesehen (vgl. Barnett 2006; Wulf 2010).

Forschung zu den Voraussetzungen für den Gewaltverzicht nicht-staatlicher Gewaltakteure

Für die erfolgreiche Konsolidierung kriegsbetroffener Gesellschaften ist die Kenntnis der Motivationen, Organisationsformen und Entwicklungsdynamik von nicht-staatlichen Gewaltakteuren von grundsätzlicher Bedeutung. Rebellen und Milizen, *warlords* oder kriminelle Netzwerke dominieren schließlich in vielfältiger Weise das Geschehen während bewaffneter Konflikte und auch danach. Sie verfügen über das Potential, Anstrengungen für den Aufbau von staatlichen Institutionen, Sicherheit, wirtschaftlicher Entwicklung und Aussöhnung massiv zu behindern. Wenn sich Gewaltverzicht – wie bereits erwähnt – offenbar ganz maßgeblich auf die Bereitschaft von bewaffneten Akteuren gründet, sich auf den politischen Prozess einzulassen, so fragt sich, welche Anreize hierfür im Einzelnen geschaffen werden können. Die Frage, unter welchen Bedingungen bewaffnete Akteure langfristig der Gewalt entsagen, ist bislang keineswegs ausreichend erforscht. Sie wurde aber von der Friedensforschung inzwischen auch hierzulande aufgegriffen.

Die DSF selbst hat einige Projekte gefördert, die sich mit der Rolle und Dynamik von nicht-staatlichen Gewaltakteuren beschäftigen:

1.

Ulrich Schneckener und Claudia Hofmann: „Möglichkeiten und Grenzen von Nichtregierungsorganisationen im Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren“. Das Projekt gründet sich auf die Beobachtung, dass nicht nur staatliche entwicklungspolitische Agenturen, sondern auch NGOs in der humanitären Hilfe und Wiederaufbauarbeit mit Gewaltakteuren konfrontiert sind. Sie müssen mit diesen Kontakt aufnehmen und sich mit ihnen arrangieren, um ihre Arbeit durchführen zu können. Das Projekt fragt nach den Formen des Konfliktmanagements zwischen NGOs und nicht-staatlichen Gewaltakteuren. Es analysiert, über welche Möglichkeiten NGOs verfügen, auf diese so einzuwirken, dass sie auf die Anwendung von Gewalt verzichten.

Die Frage nach der Rolle und der Entwicklung bewaffneter nicht-staatlicher Gewaltakteure verknüpft sich auch mit der Frage nach deren Legitimität bzw. der Legitimität der vorhandenen staatlichen Strukturen. Schließlich konkurrieren die mit internationaler Hilfe etablierten neuen staatlichen Institutionen mit den nicht-staatlichen Gewaltakteuren um die Akzeptanz der Bevölkerung. Dazu haben Andreas Mehler und sein Team am Hamburger GIGA-Institut (German Institute for Global and Area Studies) geforscht:

2.

Andreas Mehler u.a.: „Legitime Gewaltoligopole in Postkonfliktgesellschaften“. Das Projekt untersuchte Herrschaftskonstellationen nach Beendigung von Konflikten in Afrika. Es gründet sich auf die Beobachtung, dass in unmittelbaren Postkonfliktsituationen Gewaltoligopole existieren, also diverse Gewaltakteure, die untereinander konkurrieren, aber auch Absprachen treffen. Dazu gehören traditionelle Autoritäten, Restbestände staatlicher Sicherheitsorgane, private Unternehmer und internationale peacekeeper. Anhand von Liberia und Sierra Leone wurde analysiert, welche Akteure in einer Situation „fragmentierter Autorität“ Sicherheit anbieten und unter welchen Bedingungen dies durch einzelne Bevölkerungsgruppen als legitim betrachtet wird. Das Projekt hinterfragte auch das Vorgehen vieler Geldgeber, die nach einem staatlichen Gewaltmonopol rufen, wenn sie Anleitungen für Nachkriegsordnungen entwerfen. Stattdessen sollte nach Ansicht des Forschungsteams vorab erörtert werden, ob der Staat in dem Zuschnitt, wie er vor dem Gewaltkonflikt bestand, wieder „rekonstruiert“ werden kann und ob dies im Sinne des Friedensaufbaus überhaupt wünschenswert erscheint. Außerdem regen die Projektbearbeiter an, jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob ein legitimes und akzeptiertes Gewaltoligopol die Anfälligkeit für Gewalt reduzieren kann oder sogar in ein legitimes Gewaltmonopol überführt werden kann.

Einige weitere Forschungsgruppen haben sich ausführlich und an Hand von umfangreichen Fallstudien mit der Dynamik und Interaktion von Gewaltakteuren beschäftigt. Dazu gehören zum einen Experten, die sich schwerpunktmäßig mit Entwicklungspolitik befassen:

3.

Jörn Grävingholt, Claudia Hofmann und Stefan Klingebiel haben sich am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) 2004 bis 2006 mit den **Motivationen und Interaktionsmustern nichtstaatlicher Gewaltakteure** befasst und auch deren Interaktion mit Akteuren der Entwicklungszusammenarbeit analysiert (vgl. Grävingholt u. a. 2006). Die Forschung wurde durch folgende Fragen, die sich aus der politischen Praxis ergaben, angeregt:

- Sollen Geber mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren kommunizieren, die in manchen Regionen faktisch die herrschende Macht darstellen? Darf man mit diesen Akteuren in Dialog treten, um gefährdete Zielgruppen zu erreichen?
- Oder muss man den Kontakt vermeiden, um sie nicht de facto zu legitimieren?
Und: Vergibt man sich dann nicht auch Chancen der Friedensschaffung?

Zum anderen haben Wissenschaftler/innen an universitären und außeruniversitären Einrichtungen in Berlin, die sich unter anderem auch in der Politikberatung engagieren, die Thematik aufgegriffen und in verschiedene Richtungen fortentwickelt:

4.

Der Sonderforschungsbereich 700, an dem die Freie Universität Berlin, die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die Hertie School of Governance, die Stiftung Wissenschaft und Politik, die Universität Potsdam und die Universität Köln sowie das Wissenschaftszentrum Berlin beteiligt sind, hat sich ebenfalls mit der Rolle und Entwicklungsdynamik von nichtstaatlichen Gewaltakteuren in „Räumen begrenzter Staatlichkeit“ befasst (vgl. Schneckener 2009).

5.

Die Arbeitsgruppe „Mikropolitik bewaffneter Gruppen“ an der Humboldt-Universität hat die Rolle nicht-staatlicher Gewaltakteure im Kontext von Staatsbildung und externen Interventionen untersucht (vgl. Schlichte/Veit 2007).

6.

Berghof Conflict Research: Nichtstaatliche, bewaffnete Gruppen und Sicherheit im Wandel. Das von Hans J. Gießmann, Véronique Dudouet und Oliver Wils durchgeführte Projekt stützt sich auf ein Netzwerk von Gruppen, die sich von bewaffneten Bewegungen zu politischen Akteuren entwickelt haben und sich am Aufbau von Nachkriegsordnungen beteiligen. Hier werden mit Methoden der teilnehmenden Aktionsforschung Ansätze zur Demobilisierung ehemaliger Kämpfer und zu deren Reintegration in gesellschaftliche, militärische und polizeiliche Strukturen untersucht (vgl. Dudouet 2009, 2010; Goerzig 2010a).

Die bisherige Forschung hat unter anderem verdeutlicht, dass es nicht zielführend ist, unbequeme Gruppen und Gewaltakteure einfach als Störenfriede, sogenannte *spoilers*, zu betrachten und beiseite zu schieben. Oft entspringt diese Einteilung einer sehr vereinfachten Weltansicht, in der internationale Akteure als grundsätzlich neutral erachtet werden und *spoilers* als Akteure bezeichnet werden, die illegale oder irrationale Ziele verfolgen. Gruppen, die sich einer neuen gesellschaftlichen Ordnung widersetzen oder sich selbst vom politischen Prozess ausschließen, haben jedoch oftmals sehr rationale Gründe für ihre Verweigerung. Vielfach teilen sie auch die von den intervenierenden Mächten zugrunde gelegten Normen und Konzepte nicht. Einige Forscher meinen, dass die Existenz von Gruppen, die als *spoilers* beschrieben werden, grundsätzlich eher Anlass bieten sollte, den

Prozess selbst kritisch zu überdenken – statt letztere pauschal zu verdammen und auszugrenzen (vgl. Lewis 2010, 36).

Zur Frage, unter welchen Bedingungen Verhandlungen mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren Erfolgsaussichten haben, gibt es bislang jedoch keine belastbaren Forschungsergebnisse. Ein Report des United States Institute for Peace (vgl. Kurth-Kronin 2010, 1) kommt schließlich zu folgenden Schlüssen:

- Je länger eine terroristische Gruppe existiert, desto größer ist die Chance, dass sie sich auf Verhandlungen einlässt (gleichwohl lassen sich dieser Studie zufolge nur ca. 18 % überhaupt auf Gespräche ein).
- Verhandlungen münden nicht zwangsläufig in sofortiger Einstellung von Kampfhandlungen, in etwa 50% der Fälle wurden die Verhandlungen durch weitere Gewaltakte begleitet (die allerdings meist eine geringere Intensität aufwiesen).
- Der Erfolg von Verhandlungen hängt davon ab, ob Politiker einen Plan dafür haben, wie sie reagieren, wenn Gewalt weiterhin erfolgt.
- Gesprächsprozesse können perspektivisch zur Auflösung von terroristischen Gruppen führen.

Gleichzeitig weisen skeptische Stimmen darauf hin, dass sich Gruppen gelegentlich aus rein taktischen Gründen auf Verhandlungsprozesse einlassen, etwa um Zeit zu gewinnen. Dieses Argument wurde gerade auch im Hinblick auf die aktuelle Situation in Afghanistan angeführt. Manche Wissenschaftler äußern Skepsis gegenüber der Erwartung, dass deren Einbeziehung zum heutigen Zeitpunkt die Situation grundsätzlich verändern würde.

Gleichwohl wurden auch Fälle beobachtet, in denen die Wahrnehmung eigener Stärke, bzw. der Wunsch nach politischem Einfluss und die Hoffnung auf Regierungsbeteiligung ausschlaggebend dafür sein können, dass sich bewaffnete Akteure auf Verhandlungen einlassen; zudem durchlaufen bewaffnete Gruppen im Laufe von Verhandlungen vielfältige Wandlungsprozesse, die unter Umständen auch zu Neubewertungen der Situation führen und in Verhaltensänderungen münden können (vgl. dazu Goerzig 2010).

Die bisherige Forschung zur Rolle und Dynamik von nicht-staatlichen Gewaltakteuren hat überdies eine weitere wichtige Erkenntnis gezeitigt: Wenn man Gewaltakteure schließlich für die Mitwirkung am politischen Prozess und den Gewaltverzicht gewinnt, so kann man bewaffnete Milizen anschließend nicht einfach „abwickeln“, sondern man muss behutsam darauf hinwirken, dass sie sich in friedensverträglicher Weise transformieren. Programme zur Demobilisierung müssen also unbedingt die Dynamik berücksichtigen, die bewaffnete Gewaltakteure nach der Entscheidung für den Gewaltverzicht durchlaufen. So kann es etwa zu erheblichen Ungleichgewichten und Spannungen kommen, wenn ein Teil der Milizen-Mitglieder politische Ämter übernimmt, andere Positionen im Militär und im Polizeiapparat erhalten und ein weiterer Teil buchstäblich ohne Einkommensperspektive auf der Straße steht. Massive Identitätskonflikte und Gegenreaktionen können daraus folgen. Diese sollten nach Möglichkeit vermieden oder zumindest minimiert werden, weil sie eine destabilisierende Wirkung entfalten.

Zur Rolle und Entwicklungsdynamik von Gewaltakteuren in kriegsbetroffenen Gesellschaften wurden von der Friedenswissenschaft also schon einige Studien vorgelegt. Es ist aber weitere anwendungsorientierte Forschung erforderlich, um das Wissen darüber zu erweitern. Abschließend soll noch eine politische Entwicklung angesprochen werden, die für die Frage, wie Gewaltverzicht und Kriegsbeendigung von außen unterstützt werden können, eine zentrale Rolle spielt und sowohl die Forschung als auch die friedenspolitische Praxis tangiert.

Problematische Entwicklungen für Friedensforschung und -praxis im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren

Die Arbeit von NGOs, Stiftungen und sonstigen Agenturen, die sich in ihrer Friedensarbeit als allparteilich verstehen und daher auch Kontakte mit Akteuren unterhalten, die sich dem bewaffneten Kampf verschrieben oder diesem nicht gänzlich abgeschworen haben, wird in den letzten Jahren zunehmend erschwert. Hintergrund ist das sogenannte *listing* von Gruppen, die als terroristische Organisationen eingestuft werden. Mit solchen Gruppen im Rahmen von friedensfördernden Projekten zu arbeiten, wird von vielen Geldgebern inzwischen untersagt (vgl. Gross 2010).

Vor allem US-amerikanische Organisationen werden von gesetzlichen Bestimmungen, die zuerst 1996 aufgelegt und dann 2001 im sogenannten *Patriot Act* festgeschrieben wurden, ganz massiv reglementiert. Im Juni 2010 hat der US Supreme Court diese Praxis noch einmal bekräftigt und beschlossen, dass die Zusammenarbeit mit Gruppen, die als Terroristen gelistet sind, in jedem Falle strafbar ist, auch wenn sie mit dem Ziel der Beendigung von Gewalt durchgeführt wird.

Die Vereinten Nationen haben ihre Bestimmungen ebenfalls verschärft, was dazu führte, dass der UN Sonderkoordinator für den Mittleren Osten, Alvaro de Soto, 2007 seine Aufgabe niederlegte. Auch europäische Geldgeber lehnen sich zunehmend an die amerikanischen Bestimmungen an. Die britische Regierung ist diesen bereits komplett gefolgt. Allenfalls Geldgeber aus der Schweiz und Norwegen sind bislang noch standhaft geblieben und meinen, dass Mediationsbemühungen auch in Zukunft eine Chance haben müssen.

Mit den verschärften Bestimmungen wird Vermittlungsinitiativen durch gesellschaftliche Akteure zunehmend ein Riegel vorgeschoben. Andy Carl, Direktor der britischen NGO „Conciliation Resources“, beklagt „dass Bemühungen, die weltweit beobachtbaren Gewaltkonflikte mit friedlichen Mitteln zu bearbeiten – etwa durch Mediationsunterstützung oder Trainings für gewaltfreie Konfliktaustragung – mit 15 Jahren Gefängnis bedroht werden. Maßnahmen der stillen Diplomatie mit der IRA und loyalistischen Paramilitärs, also Treffen, gemeinsame Seminare und die Moderation von Dialogen, die mit dazu beitrugen, dass das Karfreitags-Abkommen [in Nordirland, M.F.] zustande kam – würden nunmehr als terroristische Bedrohungsakte eingestuft“ (Carl 2010).

In Zukunft setzen sich somit auch alle friedenspolitisch motivierten Akteure, die mit erklärten Feinden der afghanischen Regierung arbeiten, automatisch dem Terrorismusverdacht aus. Auch Forschungseinrichtungen, die sich mit solchen Akteuren einlassen, nicht um sie zu unterstützen, sondern um sie beispielsweise zu ihren Ansichten und Erfahrungen zu befragen, um daraus Schlüsse über den Erfolg oder das Scheitern von Friedensprozessen zu ziehen, geraten zunehmend mit ihren Förderorganisationen in Konflikt.

Wenn man aber ernsthaft an politischen Lösungen für Gewaltkonflikte interessiert ist, was die amerikanische Regierung und ihre Verbündeten schließlich betonen, so ist es manchmal erforderlich, auch mit Terroristen zu sprechen, wie Andy Carl richtig anmerkt. Wie sonst will man diese Gruppen in politische Prozesse einbeziehen und sie animieren, sich rechtsstaatlichen Strukturen zu unterwerfen? Es wäre zu wünschen, dass sich die Mitglieder des Deutschen Bundestages die Konsequenzen der beschriebenen Reglementierungen und die damit verbundenen Dilemmata vor Augen führen, wenn sie sich hierzulande zu den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen friedensfördernder Maßnahmen verhalten müssen.

Literatur

- Barnett, Michael (2006): Building a Republican Peace. Stabilizing States after War. In: International Security 30 (2006/4), S. 87-112.
- Carl, Andy (2010): Ending Wars peacefully just got harder, BBC News (World), 29. Juni 2010, <<http://www.bbc.co.uk/news/10432265?print=true>>.
- Chojnacki, Sven/Herchenbach, Maurice/Reisch, Gregor (2009): Perspectives on War. Disentangling distinct Phenomena: Wars and Military Interventions 1990-2008. In: Sicherheit und Frieden 27 (2009/4), S. 242-250.
- Collier, Paul (2003): Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy. New York: Oxford University Press and World Bank.
- Conciliation Resources (2009): Choosing to engage: armed groups and peace processes, Accord Policy Brief 2009, <<http://www.c-r.org/our-work/influencing-policy/engaging-groups-policy-briefing.php>>.
- Cooper, Tara/Merz, Sebastian/ Shah, Mila (2011): A more violent World? Global Trends in Organized Violence. In: Austin, Beatrix/Fischer, Martina/ Gießmann, Hans J. (Hrsg.), Advancing Conflict Transformation, The Berghof Handbook Part II. Opladen: Barbara Budrich Publishers, S. 23-48.
- Dudouet, Véronique (2009): From War to Politics: Resistance/Liberation Movements in Transition, Berghof Report Nr. 17. Berlin: Berghof Conflict Research.
- Dudouet, Véronique (2010): Mediating Peace with Proscribed Armed Groups. Special Report No. 239, Mai 2010, Washington DC: United States Institute for Peace. <<http://www.usip.org/resources/mediating-peace-proscribed-armed-groups>>.
- Ehrhardt, Hans Georg/Kaestner, Roland (2010): Aufstandsbekämpfung: Konzept für deutsche Sicherheitspolitik? Lehren aus Afghanistan. Hamburger Informationen zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 48/2010, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.
- Frohlich, Christiane u.a. (Hg.) (2010): Friedensgutachten 2010. Münster: LIT Verlag <www.friedensgutachten.de>.
- Goerzig, Carolin (2010): Talking to Terrorists: Concessions and the Renunciation of Violence. London: Routledge.
- Goerzig, Carolin (2010a): Mediating Identity Conflicts – Potential and Challenges of Engaging with Hamas, Berghof Occasional Paper Nr. 30. Berlin: Berghof Conflict Research.
- Grävingsholt, Jörn/Hofmann, Claudia/Klingebl, Stefan (2006): Entwicklungszusammenarbeit im Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Gross, Joshua (2010): U.S. Terrorist List System Constrains Peacebuilding Efforts. In: World Politics Review 19. Juli 2010, <<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/6068/u-s-terrorist-list-system-constrains-peacebuilding-efforts>>.
- Jones, Seth G./Libicki, Martin C. (2008): How Terrorist Groups end. Lessons for countering Al Qa'ida. Santa Monica: Rand Corporation.

- Kriesberg, Louis (2004): From Conflict Resolution to Reconciliation. In: Bar-Siman-Tov, Yaacov (Hg.), From Conflict Resolution to Reconciliation. Oxford/New York: Oxford University Press, S. 81-110.
- Kritz, Neil J. (2009): Policy Implications of Empirical Research on Transitional Justice. In: van der Merwe, Hugo/Baxter, Victoria/ Chapman, Audrey R. (Hrsg.), Assessing the Impact of Transitional Justice. Challenges for Empirical Research. Washington DC: USIP, S. 13-22.
- Kurth Cronin, Audrey (2010): When should we talk to Terrorists? USIP Special Report 240, Mai 2010. New York: United States Institute for Peace.
- Lederach, John Paul (1997): Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies. Washington, DC: United States Institute for Peace.
- Lewis, David (2010): The Politics of representation in Multi-Stakeholder Partnerships involved in reconciliation, Inter-communal bridgebuilding and confidencebuilding. In: Multipart Project (Hg.), Thematic paper on Multi-stakeholder partnerships in the Issue-area of Reconciliation, Inter-communal bridgebuilding and Confidencebuilding. Ljubljana 2010, S. 32-51. Abrufbar unter <http://www.multipart.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=82&Itemid=>.
- Miall, Hugh (2004): Conflict Transformation: A Multi-Dimensional Task. In: Austin, Alex/ Fischer, Martina/Ropers, Norbert (Hrsg.), Transforming Ethnopolitical Conflict. The Berghof Handbook. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 67-90.
- Mack, Andrew/ Nielsen, Zoe (Hrsg.) (2010): Human Security Report 2009. Vancouver.
- Multipart Project (Hg.) (2010): Thematic Paper on Multi-stakeholder partnerships in the Issue-area of Reconciliation, Inter-communal bridgebuilding and Confidencebuilding. Ljubljana/Florence/Bradford. Abrufbar unter <http://www.multipart.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=82&Itemid=>.
- Paris, Roland (2004): At War's End. Building Peace after Civil Conflict. New York: Cambridge University Press.
- Paris, Roland/Sisk, Donald T. (2009): The Dilemmas of Statebuilding. Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations. London: Routledge.
- Poulligny, Beatrice/Chesterman, Simon/Schnabel, Albrecht (Hrsg.) (2007): After Mass Crime. Rebuilding States and Communities. Tokyo/New York: United Nations University Press.
- Schlichte, Klaus/Veit, Axel (2007): Coupled Arenas: Why State-building is so difficult. Working-Paper 312007, Research Group "Micropolitics of Armed Groups", Humboldt-Universität zu Berlin. Abrufbar unter <http://www.ipw.ovgu.de/inipw_media/schlichte/mikropolitik/03_07_Coupled_Arenas.pdf>.
- Schneekener, Ulrich (2009): Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 21, Research Center (SFB) 700, Berlin.
- Toft, Monica D. (2010): Ending Civil Wars. A Case for Rebel Victory? In: International Security 34 (2010/4), S. 7-36.
- Wulf, Herbert (2010): Staatsbildung in Afghanistan – eine fehlgeschlagene Strategie. In: Becker, Johannes M./Wulf, Herbert (Hrsg.), Afghanistan: Ein Krieg in der Sackgasse, Schriftenreihe zur Konfliktforschung Bd. 25. Münster: LIT-Verlag, S. 161-180.

Versöhnung und Reintegration: Mittel zum Frieden mit den Taliban?

Jochen Hippler



Die internationale Afghanistanintervention seit Herbst 2001 richtet sich – außer gegen die örtliche Präsenz von al-Qaida – gegen die Taliban. Diese sollten gestürzt und durch ein demokratisches Regime ersetzt werden. Gespräche, Verhandlungen und Kooperation mit ihnen wurden für einige Jahre prinzipiell ausgeschlossen. Lange war es innenpolitisch wie außenpolitisch ausgesprochen riskant, Gespräche mit den Aufständischen als Option auch nur zu erwähnen. Im Zuge der schrittweisen, dramatischen Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan seit 2004/2005 wurde klar, dass die

Taliban und andere Aufständische weder politisch ignoriert noch militärisch geschlagen werden konnten. Seitdem hat sich die Diskussion verschoben: Waren zuerst Gespräche oder gar Verhandlungen undenkbar, dann vereinzelt von Dialogprozessen mit „gemäßigten“ Taliban die Rede, so wird heute öffentlich über eine „Versöhnung“ mit den Aufständischen und eine „Verhandlungslösung“ mit den Taliban nachgedacht. Tatsächlich finden inzwischen zumindest informelle Gespräche zwischen der afghanischen Regierung, den USA und den Taliban statt.

Allerdings erscheint diese neue Diskussionstendenz zur Beendigung des Kriegs ebenso verfehlt wie zuvor die prinzipielle Gesprächsverweigerung. So unvermeidlich und notwendig Gespräche und zumindest regionale Verhandlungen mit Aufständischen sind, so werden weder diese noch eine „Versöhnung“ der afghanischen Regierung mit den Aufständischen zu einer tragfähigen Friedenslösung führen solange grundlegende Voraussetzungen nicht gegeben sind.

Militärischer Sieg und politische Lösung

Der Afghanistankrieg dauert inzwischen über drei Jahrzehnte, er begann also lange vor der Intervention der USA nach dem 11. September 2001 und vor dem militärischen Eingreifen der NATO. Letztlich resultieren die zentralen Konfliktursachen aus einer fragmentierten und bewaffneten Gesellschaft und einer höchst defizitären Staatlichkeit, seitdem die damalige Demokratische Volkspartei Afghanistans 1978 durch einen Putsch die Macht ergriff. Während der späteren Herrschaft der *Mudschahedin* und der *Taliban* wie auch der des Präsidenten Karsai bestand dieser Konflikt in anderer Form fort. Ein weiterer, ebenso wichtiger Faktor besteht in der oft traumatischen Erfahrung mit fremder Besatzung bzw. der dominierenden Rolle ausländischer Truppen – zuerst der sowjetischen, dann der der USA und ihrer Verbündeten. Das Zusammentreffen beider Faktoren bestimmt seit Ende der 1970er Jahre die afghanische Geschichte und löste weitere Prozesse aus, die den Krieg perpetuierten: die Transformation einer sehr schwach ausgeprägten Agrarwirtschaft zu einer drogengestützten Kriegsökonomie, die Schwächung alter (oft tribaler) Führungsgruppen und der Aufstieg neuer Eliten (militärische Kommandanten und Gewaltunternehmer, religiöse Führer und *jihadistische* Ideologen), um nur einige wichtige Veränderungen

zu nennen. Wer die gegenwärtige Phase des Krieges vor allem als einen gewaltsamen Konflikt zwischen einer demokratisch legitimierten, prowestlichen Regierung und rückwärtsgewandten Aufständischen auffassen möchte, missversteht ihn grundlegend. Dieser Krieg wird nicht zwischen zwei Seiten geführt, etwa einer „gemäßigten“ und einer „fundamentalistischen“ oder extremistischen, sondern von hunderten von Gruppen, denen es in der Regel vor allem um ihre Eigeninteressen, um Autonomie und Macht geht. Sowohl die Regierungsseite als auch die Aufständischen sind keine homogenen Blöcke, die sich im militärischen Kampf gegenüberstehen, sondern lockere Verbände sehr unterschiedlicher Akteure, die taktische Bündnisse eingehen und bei Bedarf lösen. Diese Situation ist alles andere als neu – sie bestand bereits während der sowjetischen Besatzungszeit.

Ein Verständnis des Afghanistankrieges setzt daneben auch die Erkenntnis voraus, dass es sich vor allem um eine politische Auseinandersetzung handelt, die militärisch nicht entschieden werden kann. Selbst der skrupellose Einsatz militärischer Macht durch die Sowjetunion – mit über einer Million Toten – bewahrte diese nicht vor einer Niederlage, weil es ihr nie gelang, eine von der Gesellschaft akzeptierte Regierung zustande zu bringen. Auch die NATO hat keine Chance, den Krieg militärisch zu gewinnen, weil die Anwendung militärischer Gewalt in diesem Krieg zwar taktisch bedeutsam, strategisch aber nebensächlich ist. Anders ausgedrückt: Auch wer alle Schlachten gewinnt, kann trotzdem den Krieg verlieren. Deshalb ist auch die Fokussierung der Debatte auf eine Aufstockung oder eine Verringerung ausländischer Truppen wenig sinnvoll. Der Einsatz von mehr oder weniger Truppen kann taktische Erleichterung bringen, aber keinen „Sieg“. Dies liegt unter anderem am spezifischen Charakter des Krieges bzw. dieser Art von Krieg, die bereits an anderer Stelle vertiefend skizziert wurden.¹

Die Unmöglichkeit eines militärischen Sieges² ist inzwischen auch denen einsichtig, die ihn zuerst als selbstverständlich voraussetzten. Dies führte zu zwei Denkmustern, die zum Teil als komplementär, zum Teil aber als Alternativen betrachtet werden: Einmal zu einer Perspektive des Abzugs der ausländischen Truppen, vorzugsweise schrittweise und unter der Bedingung einer weiteren Existenz der gegenwärtigen afghanischen Regierung; zweitens zu der Perspektive, den Krieg auf eine andere, politischere Weise zu führen, um ihn doch noch für sich zu entscheiden – oder ihn zumindest nicht zu verlieren. Der Gegensatz beider Positionen scheint auf der Hand zu liegen: Ein Truppenabzug ist zuerst einmal etwas anderes als eine effektivere Form des Krieges, die möglicherweise gar eine Zeit lang mehr Truppen erfordern könnte. Er löst sich aber teilweise auf, wenn die Effektivierung des Krieges als Mittel betrachtet wird, die Voraussetzungen für einen Truppenrückzug erst zu schaffen. Zumindest die neue Politik der US-Regierung unter Präsident Obama bemüht sich um diesen Ausweg: Eine Umstellung des Krieges auf *Counterinsurgency* (Aufstandsbekämpfung, die eher politisch angelegt ist, aber mehr Truppen zur Flankierung erfordert), ab Mitte 2011 dann ein schrittweiser Truppenrückzug, der sich allerdings einige Jahre hinziehen soll. Der in Deutschland übliche Euphemismus dafür lautet: „Rückzug in Verantwortung“. Gemeint ist ein langsamer Truppenabzug, der mit einer graduellen Übergabe der Zuständigkeit für die Sicherheitslage an die afghanische Regierung synchronisiert wird.

-
- 1 Jochen Hippler, „The Decisive Battle is for the People's Minds“ – Der Wandel des Krieges: Folgerungen für die Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik“; in: Jochen Hippler, Christiane Fröhlich, Margret Johannsen, Bruno Schoch, Andreas Heinemann-Grüder (Hrsg.); Friedensgutachten 2009, Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH), Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Bonn International Center for Conversion (BICC), u.a., Münster 2009, S. 32-47.
 - 2 Dies sieht inzwischen auch die Bundesregierung. In ihrem Fortschrittbericht zu Afghanistan formuliert sie: „Mittlerweile sind sich alle Akteure einig: Militärisch ist der Konflikt in Afghanistan nicht zu lösen. Zur Sicherheitspräsenz muss eine „politische Lösung“ hinzukommen: ein Prozess der Verständigung und des politischen Ausgleichs mit der Insurgenz.“ Bundesregierung, Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, Berlin, Dezember 2010, S. 6.

Die Achillesferse dieser Vorstellung liegt in der offenen Frage, ob die afghanische Regierung in absehbarer Zeit – oder jemals – in der Lage sein wird, selbst die Aufständischen niederzuhalten.

Es ist offensichtlich, dass die westliche Politik sich einen Abzug ihrer Truppen unter Bedingungen des Scheiterns nicht vorstellen kann – oder es zumindest nicht möchte. Die amtlichen Vorstellungen eines angesichts der Unmöglichkeit des militärischen Sieges an sich nötigen und erstrebten Abzuges hängen also im Kern davon ab, ob zuvor eine Stabilisierung der politischen und militärischen Lage in Afghanistan gelingt – was das Paradoxon impliziert, genau dafür trotz allem einen Sieg zu benötigen, der doch militärisch inzwischen ausgeschlossen wird. Prinzipiell bedeutet dies, dass ein entsprechender Erfolg nicht mehr militärisch, sondern politisch erreicht werden soll. Das Militär soll in diesem Zusammenhang nur entsprechende politische Prozesse absichern, aber nicht mehr die Entscheidung bringen.

Probleme politisch-militärischer *Counterinsurgency*

Damit geraten die Fragen ins Zentrum, ob die USA und ihre Verbündeten (a) überhaupt über ein politisches Konzept zur Kriegsbeendigung verfügen, und (b) ob ein solches Konzept eine realistische Chance auf Erfolg hat, nämlich zu erreichen, was dem militärischen Zwang nicht gelang.

Die erste Option zur Beantwortung dieser Fragen besteht im Konzept von *Counterinsurgency*, das seit Januar 2010 auf Vorschlag der US-Regierung von der internationalen Gemeinschaft übernommen wurde. Prinzipiell zielt es darauf, die Aufständischen politisch zurückzudrängen, indem ihnen durch die Schaffung legitimer Staatlichkeit der Boden entzogen werden soll.³ Die Auseinandersetzung mit den Taliban und anderen aufständischen Gruppen (vor allem: *Hisb-e-Islami* und Haqqani-Netzwerk) wird demnach primär als Konkurrenz um die Gewinnung der Loyalität der Bevölkerung und um Legitimität aufgefasst. Zur Erreichung dieses Zieles spiele das internationale und afghanische Militär eine wichtige, vor allem aber eine flankierende Rolle. Im Kern gehe es darum, durch eine Abfolge von *clear, hold and build* in wichtigen Regionen die Aufständischen erst zu vertreiben (oder zu vernichten), dann aber diese Gebiete nicht mehr zu räumen (wie dies früher aufgrund des Ansatzes von *search and destroy* eher die Regel war), sondern zu halten – und auf dieser Grundlage einen politischen und gesellschaftlichen Wiederaufbau voranzutreiben, der insbesondere im Aufbau funktionierender und legitimer staatlicher Organe sowie in der Bereitstellung von Infrastruktur bestehen soll. Um dies zu erreichen, und insbesondere die von Aufständischen „gesäuberten“ Gebiete dauerhaft zu halten, bis die staatliche Infrastruktur funktioniert und man die Bevölkerung für sich gewonnen hat, ist ein wesentlich größerer Bestand an militärischem Personal erforderlich, als wenn es nur um das Aufspüren und Vernichten von Widerstand ginge, was zum Teil aus der Luft erreicht werden könnte. Das ist der Hintergrund für die massive Aufstockung der US- und internationalen Truppen seit dem Amtsantritt Präsident Obamas.

Zugleich fokussiert dieses Vorgehen auch auf die umfassende Verstärkung des afghanischen Sicherheitspersonals. Dabei geht es um die Unterstützung der internationalen Truppen, um die Vermeidung des Anscheins eines ausländischen Besatzungsregimes, indem der direkte Kontakt mit der Bevölkerung primär durch afghanische Polizisten und Soldaten erfolgen soll und um die Schaffung der Voraussetzung dafür, die „Sicherheitsverantwortung“ mittelfristig auf die afghanische Regierung übertragen und die eigenen Truppen re-

3 US Army/US Marine Corps, *Counterinsurgency Field Manual FM 3-24*, Chicago 2007, S. 37.

duzieren und dann abziehen zu können. Diese neue Strategie ist insgesamt plausibel, insbesondere im Vergleich zur früheren Konzeptionslosigkeit der westlichen Kriegführung. Allerdings ist ihr Erfolg alles andere als gesichert. Es bestehen insbesondere zwei strategische Grundprobleme, für die bisher noch keine Lösungen absehbar sind: Einmal hängt in diesem Konzept alles vom Erfolg des Aufbaus legitimer afghanischer Regierungsstrukturen ab. Dieser Prozess kann allerdings durch ausländische – militärische wie zivile – Kräfte nur unterstützt, aber nicht selbst zustande gebracht werden. Das NATO-Militär (und zivile ausländische Organisationen) können dabei also nur fördern, unterstützen und bestimmte Voraussetzungen schaffen (finanzieller oder sicherheitspolitischer Art), den Erfolg aber nicht selbst gewährleisten. Ob afghanische Richter oder Politiker beispielsweise korrupt sind, ob afghanische Polizisten foltern oder stehlen – solche grundlegenden Merkmale legitimer Staatlichkeit können durch ausländische Resolutionen oder militärische Präsenz nicht geschaffen werden, sondern hängen am politischen Willen und der Kompetenz der afghanischen Regierung und Behörden.

Die Bundesregierung formulierte dies so: „Die (afghanische; JH) Regierung ist aber vor allem darauf angewiesen, dass sie in den Augen der Bevölkerung ausreichende Legitimität besitzt. Dies setzt ein Mindestmaß an effektiver und guter Regierungsführung auf der Ebene des Zentralstaats und in den Provinzen voraus. Mangelnde Bereitschaft und Fähigkeit, eine von politischen und individuellen Einflüssen unabhängige Verwaltung und Justiz aufzubauen, sowie verbreitete Korruption stehen dem bisher entgegen.“⁴

Genau auf dieser – letztlich entscheidenden – Ebene müssen für die letzten Jahre sogar eher negative Tendenzen festgestellt werden. Der afghanische Staat und die afghanische Regierung haben heute deutlich weniger Legitimität als noch vor fünf oder sechs Jahren. Die Wahlfälschungen durch die Regierung, die starke Einbeziehung krimineller *warlords* in die Regierung auf allen Ebenen, die exzessive Korruption und die Verwicklung in den Drogenhandel (nicht allein durch den Bruder des Präsidenten), das oft räuberische Verhalten afghanischer Polizeieinheiten und nicht zuletzt auch die zivilen Opfer durch westliche Militäroperationen haben neben anderen Faktoren die Legitimität des Staates – und der westlichen Militärpräsenz – untergraben. Demgegenüber sind die Fortschritte beim Aufbau funktionierender Staatlichkeit außerhalb der großen Städte eher gering, sie verlaufen langsam und widersprüchlich.

Politisch bedeutet dies, dass die Regierung Karzais zwar finanziell, militärisch und politisch sehr stark von der internationalen Gemeinschaft – insbesondere den USA – abhängig sein mag, dass die Abhängigkeit aber umgekehrt mindestens ebenso groß ist: Ohne den politischen Willen und die Fähigkeit der afghanischen Regierung zu einer grundlegenden Reform wird der afghanische Staat nicht in der Lage sein, in den Augen der Bevölkerung Legitimität zu gewinnen und eine loyale Einstellung zu erzeugen. Und ohne dies fehlen der westlichen Afghanistanpolitik die entscheidenden Erfolgsvoraussetzungen. Zugleich sind die Druckmöglichkeiten der NATO-Länder zur Erzwingung entsprechender Reformen höchst begrenzt: Die Drohung eines Einstellens der militärischen und finanziellen Unterstützung für Präsident Karzai ist so lange unglaubwürdig, wie die Taliban mit allen Mitteln von der Macht ferngehalten werden sollen. Präsident Karzai ist sich sehr bewusst, dass er trotz seiner Wahlfälschungen und anderen Missbräuchen sowie seines fehlenden politischen Reformwillens für die westlichen Regierungen immer noch das bei weitem kleinere Übel gegenüber den Taliban und anderen Aufständischen darstellt – und dass westliche Drohungen, seine Unterstützung von der Erfüllung bestimmter Kriterien und *yardsticks* abhängig zu machen, bisher nicht mehr als Bluff waren und sind. Aufgrund der geostrate-

4 Bundesregierung, Fortschrittsbericht Afghanistan zur Unterrichtung des Deutschen Bundestags, Berlin, Dezember 2010, S. 41.

gischen Interessendefinition Washingtons („Krieg gegen den Terror“, auch wenn diese Formulierung unter Obama kaum noch benutzt wird) ist es Karzai gelungen, die westliche Politik zur Geisel seines Regimes zu nehmen. Ohne eine Neudefinition der westlichen Interessen und politischen Ziele in der Region sowie der Bereitschaft, auch eine von den Taliban wesentlich beeinflusste Nachfolgeregierung zu akzeptieren, wird sich daran nichts ändern – und damit fehlt der westlichen Politik weiterhin eine entscheidende Erfolgsvoraussetzung. Eine solche Umorientierung westlicher Politik ist schwierig und bisher weder erkennbar noch zu erwarten. Ohne einen legitimen Staat in Afghanistan ist die militärische Unterstützung und Stabilisierung des Landes wenig aussichtsreich – einen solchen gibt es aber bisher nicht.

Die zweite Achillesferse der neuen westlichen Afghanistanstrategie besteht in der zukünftigen Rolle des afghanischen Sicherheitsapparates. Die Gründe seines massiven Ausbaus wurden bereits angesprochen. Allerdings ist diese Politik höchst riskant. Ihr Erfolg hängt einerseits von der dauerhaften Bereitschaft und Fähigkeit der NATO-Länder ab, ihn zu finanzieren und zu organisieren, da die erforderlichen Mittel die Fähigkeiten und Ressourcen des afghanischen Staates in hohem Maße übersteigen. Inzwischen ist in Washington bereits von 300.000 oder gar 400.000 afghanischen Soldaten und Polizisten die Rede. Dies mag militärisch-pragmatisch sinnvoll oder plausibel erscheinen, führt aber zu einem politisch-strategischen Schlüsselproblem: Falls ein solch massiver Aufbau des afghanischen Sicherheitsapparats gelingen sollte (es also bis zu 400.000 gut ausgebildete, bewaffnete, disziplinierte und dauerhaft extern finanzierte Soldaten und Polizisten geben würde), dann stünde einem solchen in Afghanistan historisch beispiellosen Repressionsapparat weiterhin ein schwacher, inkompetenter und auf dem Land oft nur in homöopathischen Dosen vorhandener ziviler Staat gegenüber. Anders ausgedrückt: Es entstünde die Gefahr, dass nicht der afghanische Staat über das Militär verfügt, sondern umgekehrt das Militär den Staat dominiert und kontrolliert.⁵ Eine solche direkte oder indirekte Militärrherrschaft würde aber nicht nur die staatliche Legitimität weiter untergraben (von demokratischen Restansprüchen ganz zu schweigen), sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit von der afghanischen Gesellschaft nicht akzeptiert. Sogar schwächere politische Systeme als ein solches militärisches Monstrum wurden in der afghanischen Geschichte immer wieder mit der Waffe bekämpft. Ein Erfolg dieses militärischen Aufbaus würde also mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer neuen Runde des Bürgerkriegs führen, da die afghanische Gesellschaft eine direkte oder indirekte Militärdiktatur kaum ohne Widerstand akzeptieren wird.

Andererseits: Falls die internationale Gemeinschaft eine solche Aufrüstung irgendwann einmal nicht mehr zu finanzieren bereit sein sollte – was nach einem Abzug der eigenen Truppen mit einigen Jahren Verzögerung zu erwarten ist – dann bestünde die Gefahr, dass Hunderttausende Bewaffneter ohne Einkommen bleiben würden. Ein solches Szenario wäre kaum besser als das vorige: Denn dann würde diesen kaum etwas anderes übrig bleiben, als sich selbst um ihren Lebensunterhalt zu kümmern – ohne je etwas anderes gelernt zu haben als Krieg. Die Fragmentierung des Sicherheitsapparates wäre in diesem Fall eine ebenso realistische Möglichkeit wie auch die Nutzung der daraus hervorgehenden bewaffneten Banden für organisierte Gewaltkriminalität (Drogenökonomie, Entführungen/Erpressungen, Raub und Plünderungen) durch *warlords* oder extremistische und terroristische Netzwerke, die alle ein großes Interesse an gut ausgebildeten und bewaffneten Kämpfern haben. Auch dieses Szenario würde eine Verewigung des Krieges bedeuten – aber in beiden Fällen ohne eine militärische Beteiligung westlicher Truppen, die ja bereits vorher das Land verlassen haben dürften.

5 Bereits 2008 sprach sich der britische Botschafter in Kabul gegenüber seinem französischen Kollegen für eine solche Perspektive aus. Danach sei die einzig realistische Lösung für Afghanistan, von einem „akzeptablen Diktator“ regiert zu werden. Darauf solle man die westliche öffentliche Meinung vorbereiten. Zit. nach: Elaine Sciolino, Afghan 'Dictator' Proposed in Leaked Cable, in: New York Times, 4. Oktober 2008, Internetausgabe.

Versöhnung und Verhandlungen

Da in Afghanistan ein militärischer Sieg ausgeschlossen scheint, eine politische Marginalisierung der Aufständischen durch Etablierung und Festigung einer legitimen Regierung aber zunehmend unwahrscheinlich wird und ein Abzug im Kontext des Scheiterns für die externen Akteure politisch indiskutabel erscheint, stellt sich die Frage nach einem realistischen und akzeptablen Ausweg. An dieser Stelle kommen die seit einigen Jahren benutzten Formulierungen von einer „Verhandlungslösung“ und einer „Versöhnung“ der Kriegsparteien in den Blick.⁶ Beides wäre aus Sicht der externen Interventen vor allem im Hinblick auf die ursprünglichen Ziele eines Sieges und der Etablierung eines demokratischen Staates zwar suboptimal, hat aber mangels realistischer Alternativen inzwischen deutlich an Attraktivität gewonnen. Allerdings ist bei ihrer Verfolgung Vorsicht angebracht, da diese Lösungen alles andere als klar bestimmt sind: Sie werden oft taktisch, manchmal aber auch strategisch begriffen – mit anderen Worten, sie sollen häufig eine instrumentelle Funktion zur Erreichung der neuen Kriegsstrategie erfüllen, weniger häufig werden sie als Alternative zur gegenwärtigen Strategie angeboten. Mit den Begriffen Verhandlungen und Versöhnungen können also taktische Instrumente im Rahmen des Krieges oder zentrale Lösungsmöglichkeiten zur Kriegsbeendigung gemeint sein.

„Versöhnung“ als taktisches Mittel hat wenig mit einer tatsächlichen Versöhnung zwischen Kriegsparteien zu tun.⁷ Als solche würde sie ein gegenseitiges Akzeptieren als prinzipiell Gleichwertige, einen Versuch des fairen Interessenausgleichs, eine zumindest teilweise Überwindung festsitzender Feindbilder und die Entwicklung gemeinsamer Vorstellungen für die Gestaltung der Nachkriegszeit beinhalten. All dies ist aber nicht gemeint, wenn „Versöhnung“ als taktisches Instrument zur Anwendung kommen soll. Der Kern von „Versöhnung“ in der gegenwärtigen Strategie besteht vielmehr darin, Teile der Aufständischen, insbesondere ihre ideologisch weniger interessierte soziale Basis, dem Aufstand und seiner Führung zu entfremden, sie durch wirtschaftliche und andere Anreize zur Neutralität oder zum Überlaufen zu bewegen und auf dieser Basis in den von der Regierung und den ausländischen Akteuren dominierten politischen und gesellschaftlichen Rahmen zu reintegrieren. Es geht also letztlich um die Schwächung der Aufständischen, indem man Teile ihrer unteren Kader, Kämpfer oder Mitläufer durch materielle oder politische Anreize faktisch herauskauft, um auf diese Art den verbliebenen, harten Kern der Aufständischen besser bekämpfen zu können. Dies mag zweckmäßig sein und wird bereits seit Jahren versucht, aber mit „Versöhnung“ im eigentlichen Wortsinn hat diese Strategie wenig zu tun. Die Bezeichnung klingt politisch besser, als wenn von einem „Überläuferprogramm“ die Rede wäre. Den Aufständischen wird gerade nicht die Hand zur Verständigung gereicht, sondern der Versuch ihrer Spaltung und Schwächung unternommen, was diesen nicht entgeht. Versöhnung wird so sicher nicht erreicht, sondern eher erschwert.

Dazu kommen zwei eher pragmatische Probleme. Einmal wird der tatsächliche Erfolg eines wirksamen Programms zur Reintegration von Überläufern nicht allein durch materielle Belohnungen bedingt – auch wenn diese durchaus wichtig sein können. Nicht nur in Afghanistan hängt die Loyalität von Kämpfern – wie auch von potentiellen Überläufern – zu einem hohen Teil von der Einschätzung ab, welche Seite sich im Krieg mittel- und längerfristig durchsetzen wird. Ein Überlaufen zum Gegner ist nicht attraktiv, wenn man ihm den letztendlichen Sieg nicht zutraut oder wenn er auf andere Weise politisch abschreckend erscheint. Sich einem Verlierer anzuschließen ist riskant und wenig verlockend, während

6 Z.B.: Michael O'Hanlon, Toward Reconciliation in Afghanistan, in: *The Washington Quarterly* 32 (2009/2), S. 139-147.

7 Siehe dazu das Interview des US-Fernsehsenders Fox News mit dem US-Oberkommandierenden in Afghanistan, General Petraeus vom 25. August 2010: „Petraeus: Reconciliation With Taliban is Ultimate Goal for Afghanistan's Future“, online: <www.foxnews.com/politics/2010/08/25/petraeus-reconciliation-taliban-ultimate-goal-afghanistans-future/>.

sich der Seite des zukünftigen Siegers anzuschließen zahlreiche Vorteile verheißt, die einen kurzfristigen materiellen Gewinn übertreffen. Solche pragmatischen oder opportunistischen Erwägungen sprechen aber eher gegen einen ernsthaften Frontwechsel von Talibankämpfern. Der illegitime Charakter des Karzai-Regimes und die Tatsache, dass die Aufständischen bisher weder von der Regierung noch vom mit Abstand stärksten Militärbündnis der Welt besiegt werden konnten, sondern an Stärke eher zunahmen, dürfte dazu beitragen, dass ein Überlaufen zur Regierung sicher nicht zum Massenphänomen werden wird.

Damit hängt ein zweites Problem zusammen. Wenn im Kontext einer schwachen, unbeliebten und von ausländischen Soldaten an der Macht gehaltenen Regierung politische Gründe zum Anschluss an diese eher gering sind (auch wenn sie vor allem aus lokalen Bedingungen heraus immer wieder vorliegen mögen), dann nehmen die materiellen Anreize eine Schlüsselrolle ein. Diese erscheinen aber nicht allein den Kämpfern der Aufständischen attraktiv, sondern auch und erst Recht, den an den Kämpfen nicht oder nur marginal beteiligten Männern in wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Zusammengenommen ergibt sich hier das Szenario, dass viele Talibankämpfer nicht ernsthaft überlaufen werden, sondern entweder nur zum Schein oder kurzzeitig, um so in den Genuss materieller Vorteile zu kommen. Und es deutet vieles darauf hin, dass sich Männer aus dem gleichen Grund als Talibankämpfer ausgeben, obwohl sie dies tatsächlich nicht sind. So können Regierung und NATO insgesamt mehr oder weniger eindrucksvolle Zahlen von Überläufern vorweisen, ohne dass das „Versöhnungs“-Programm seine intendierte Wirkung entfalten würde.

Ähnlich problematisch sieht es bezüglich eines taktischen Umgangs mit Verhandlungen mit den Aufständischen aus. Bisher erfolgen diese fast ausschließlich auf einer lokalen oder regional eng begrenzten Ebene, um örtliche, pragmatische Abkommen zu schließen, etwa um zeitlich begrenzte Waffenstillstände oder die Durchführung konkreter entwicklungspolitischer Maßnahmen zu ermöglichen. Solche Verhandlungen und Abkommen sind richtig und vernünftig – haben aber nichts mit einer Konfliktlösung durch Verhandlungen zu tun. Sie führen im besten Fall zu – wünschbaren – zeitweiligen, lokalen Regeln der Kriegsführung, aber nicht zu einem Ende des Krieges. Eine Verhandlungslösung zur Kriegsbeendigung müsste – wenn gewünscht und möglich – mit den Führungen aller Gruppen von Aufständischen getroffen werden, nicht nur zur Lösung lokaler Probleme.

Damit gelangen wir zur Frage, ob es möglich ist, Versöhnung und Verhandlungsbereitschaft von der taktischen auf die strategische Ebene zu heben, also als Mittel der Konfliktlösung und zur Beendigung des Krieges zu nutzen. Eine solche Option würde sicher nicht ohne politische Kosten zu haben sein: Sie würde auf die Teilung der Macht mit den Taliban, der Hisb-e-Islami und dem Haqqani-Netzwerk hinauslaufen und die Frage aufwerfen, ob dies nicht schon früher und mit wesentlich geringeren menschlichen Opfern und materiellen Kosten möglich gewesen wäre. Außerdem müsste man die früheren Ansprüche auf Demokratisierung und eine Verbesserung der Situation der afghanischen Frauen auch offiziell begraben. Aber dies ist nicht alles. Es ist vielmehr fraglich, ob eine solche Option realistischer ist als die Chimäre eines militärischen Sieges.

Zwei Gründe sollten vor übertriebenem Optimismus warnen. Einmal spricht mehr dagegen als dafür, dass die Aufständischen einen solchen Weg zum Frieden zu gehen bereit sind. Aus ihrer Sicht stellt sich die Lage ja ausgesprochen positiv dar: Zwar werden sie die NATO in offener Feldschlacht keinesfalls besiegen können – aber das brauchen sie auch nicht, ebenso wenig, wie sie die sowjetischen Besatzungstruppen besiegen mussten, um den damaligen Krieg zu gewinnen. Aus ihrer Perspektive brauchen sie vor allem Geduld, um die weitere Erosion der Regierung und schließlich den Abzug westlicher Truppen abzuwarten, der zudem bereits angekündigt ist. In einem solchen Kontext spricht nichts ge-

gen Gespräche – sie würden die Aufständischen zusätzlich legitimieren und den Interventionen den Abzug erleichtern. Aber Gespräche sind etwas anderes als ernsthafte Verhandlungen, und Verhandlungen führen nicht notwendigerweise zu einem Abkommen. Und selbst ein Abkommen garantiert noch nicht, dass dieses auch tatsächlich umgesetzt wird. Die Taliban können mit gutem Grund davon ausgehen, dass die Zeit zu ihren Gunsten arbeitet. Weder die politische noch die militärische Lage zwingt sie dazu, Frieden zu schließen.

Aus der Perspektive Präsident Karzais ist die Lage etwas komplizierter. Will er seine Machtposition erhalten, müssen ihm zwei Dinge zugleich gelingen: Einerseits muss es ihm innenpolitisch darum gehen, sein Image als Statthalter der Ausländer zu korrigieren und eine gewisse Selbstständigkeit von diesen zu demonstrieren. Dazu sind Erklärungen und Gesten nützlich, die diese punktuell kritisieren und seine Bereitschaft andeuten, auf seine innerafghanischen Gegner zuzugehen. Diesem Zweck dienen Gesprächsangebote in Richtung Taliban. Zugleich können solche Angebote oder konkrete Gespräche seinen Spielraum gegenüber Washington graduell ausweiten. Andererseits muss er aufgrund seiner innenpolitischen Schwäche alles daransetzen, die materielle und militärische Unterstützung der NATO-Länder zu erhalten. Ein Friedensschluss und eine Koalition mit den Taliban würde die Bereitschaft der USA und Europas, sich im gegenwärtigen hohen Maß zu engagieren, allerdings mittelfristig schwächen. Zugleich ist es alles andere als sicher, ob eine Verständigung mit den Aufständischen mehr wäre als ein erster Schritt, ihn von der Macht zu verdrängen, was entschieden nicht in seinem Interesse liegt.

Insgesamt deutet alles darauf hin, dass weder die Regierung noch die Aufständischen ein Interesse daran haben, aufgrund von Verhandlungen und eines ernsthaften Versöhnungsprozesses Frieden zu schließen – auch wenn beide Seiten sich durchaus offen für Gespräche zeigen, um Zeit und Legitimität zu gewinnen. Nach allen vorliegenden – bruchstückhaften – Informationen zu bisherigen Gesprächen mit den Aufständischen handelt es sich nicht um Verhandlungen über einen Friedensschluss, sondern um informelle Gespräche in der Absicht, taktische Positionsvorteile zu erlangen.

Daneben tritt ein weiteres Problem auf, wenn der Krieg durch ein anzustrebendes Friedensabkommen beendet werden soll. Beide Konfliktparteien sind höchst heterogen und bestehen aus losen Verbindungen unterschiedlichster und widersprüchlichster Gruppen. Die zahlreichen mit der Regierung verbundenen oder von dieser unabhängigen *warlords* und lokale Größen mit ihrem militärischen Potenzial sowie die zahlreichen bewaffneten Gruppen der Aufständischen werden insgesamt nicht zentral kontrolliert. Es ist alles andere als sicher, dass ein zentrales Friedensabkommen auf höchster Ebene – etwa zwischen der Regierung bzw. dem Präsidenten und der Taliban-Führung – überall und durch alle Gewaltakteure beachtet würde oder ob zahlreiche *spoiler* sich einer solchen Lösung widersetzen. Schließlich kämpfen in Afghanistan nicht zwei sich gegenüberstehende, disziplinierte Armeen einen konventionellen Krieg gegeneinander, sondern lose verbundene, bewaffnete Netzwerke, deren Elemente oft schwer zu kontrollieren und disziplinieren sind. So wird ein Friedensschluss durch ein Abkommen und Versöhnung nicht unbedingt erleichtert.

Fazit

Die Aufständischen operieren nach eigenem Verständnis inzwischen aus einer Position der Stärke – und würden sich auf Verständigung oder Verhandlungen nur taktisch, nicht strategisch einlassen. Für sie besteht das Interesse an solchen Prozessen im günstigsten Fall darin, einen Rahmen für den Abzug der ausländischen Truppen zustande zu bringen,

um dann die geschwächte Regierung von der Macht zu verdrängen. Ihre potentielle Anerkennung als gleichberechtigte Gesprächspartner würde sie in der afghanischen Gesellschaft zusätzlich legitimieren. Die Regierung Karzais andererseits spielt die Karte von „Versöhnung“ und Verhandlungen ebenfalls aus taktischen Gründen, sowohl um gegenüber der internationalen Gemeinschaft an Gewicht zu gewinnen und den eigenen Spielraum zu vergrößern und zugleich um nach innen weniger als Handlanger der USA zu erscheinen.

Ohne einen legitimen und grundlegend funktionsfähigen Staatsapparat werden weder militärische Erfolge noch Verhandlungen mit den Aufständischen zu einem nachhaltigen Frieden führen. Die ausländischen Truppen haben eine widersprüchliche Wirkung: Sie stabilisieren einerseits die gegenwärtige Regierung – aber genau dadurch auch eine politische Sackgasse und behindern so eine politische Lösung. Ohne eine schnelle und durchgreifende Reform des afghanischen Staates zur Herstellung seiner Legitimität und Funktionsfähigkeit fehlen einem friedensfördernden Umgang mit den Taliban seine wichtigsten Voraussetzungen. Hier gälte es entschlossen anzusetzen.

Sollte dies versäumt werden oder misslingen – und gegenwärtig deutet vieles in diese Richtung – dann dürfte weder eine Verstärkung noch der Abzug der ausländischen Truppen den Krieg beenden. Am wahrscheinlichsten ist in diesem Fall die Fortsetzung des multipolaren Krieges bei schrittweise zurückgehendem internationalem Engagement. Ausländische Wirtschafts- und Militärhilfe würde das Überleben der gegenwärtigen Regierung noch einige Zeit verlängern, während sich der Prozess ihrer politischen Erosion bereits nach einigen Monaten verstärken dürfte. Dann aber würde aufgrund einer instabilen Neukonfigurierung der lokalen und regionalen Gewaltakteure die politische Basis der Regierung Karzais zu schmal werden und eine lockere Koalition anderer Kräfte eine neue Regierung bilden, über deren Stärke noch nichts auszusagen ist. Auch ob einem solchem Regime die Stabilisierung gelingen wird – was nur denkbar ist, wenn sie einen großen Teil der Aufständischen einbezieht oder gar von ihnen dominiert wird – oder in einem nächsten Schritt zur erneuten Machtübernahme der Taliban und ihrer Verbündeten führt, ist gegenwärtig nicht prognostizierbar. Es deutet aber alles darauf hin, dass der schon über 30jährige Afghanistankrieg nicht durch einen Friedensschluss beendet, sondern sich irgendwann totlaufen wird. Auch ein solches Kriegsende würde schließlich wohl durch Verhandlungen und Abkommen ratifiziert, aber nicht durch solche herbeigeführt.

Die gegenwärtige Situation und Zukunftsperspektive Afghanistans wird in einer aktuellen Studie des Strategic Studies Institute des US Army War College wie folgt zusammengefasst:

“The prognosis for Afghanistan is far less optimistic (als für Irak; J.H.). The United States adopted the correct strategy for that war only in 2009, long after the conflict had become a chronic insurgency in which the Taliban fund their operations through the opium trade and exercise shadow governance over much of the country. The conflict has also spread to Pakistan, which has proven to be a most reluctant ally. Under these circumstances, the chances of a clear-cut victory are remote. Even achieving a compromise peace through co-option will be difficult. The United States must consider that it might have to withdraw without a satisfactory resolution to the insurgency. In that case, it will need to engage whoever governs Afghanistan to hold them accountable for terrorism launched from Afghan territory.”⁸

8 Thomas R. Mockaitis, Resolving Insurgencies, Strategic Studies Institute, US Army War College, Carlisle, PA June 2011, S. VIII.

Literatur

- Bubna, Mayank: „Afghanistan. Talking to Taliban“, IPCS Issue Brief, No. 94, März 2009.
- Christia, Fotini/Semple, Michael: „Die Taliban-Versöhnung und Reintegration“. In: Fröhlich, Christiane/Johannsen, Margret/Schoch, Bruno/Heinemann-Grüder, Andreas/Hippler, Jochen (Hrsg.), *Friedensgutachten 2010*, Münster: LIT 2010, S. 32-48.
- Dorransoro, Gilles: *The Taliban's Winning Strategy in Afghanistan*, Washington/Moscow/Beijing/Beirut/Brussels: Carnegie Endowment for International Peace, 2009.
- Foxley, Tim: „The Taliban's propaganda activities: How well is the Afghan insurgency communicating and what is it saying?“, SIPRI Project Paper, Juni 2007.
- Gady, Franz-Stefan: „Negotiating with the Taliban: Lessons from Vietnam“. In: *Small Wars Journal*, November 2010.
- Giustozzi, Antonio: „Negotiating with the Taliban. Issues and prospects“, Century Foundation Report, Juni 2010.
- Hippler Jochen: „Counterinsurgency and Political Control – US Military Strategies Regarding Regional Conflict“, INEF-Report 81 (Institute for Development and Peace), Duisburg 2006.
- Hippler, Jochen: „Afghanistan: Kurskorrektur oder Rückzug? – Die politischen Folgen aus der Gewalteskalation“, Policy Paper 29 der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF), Bonn 2008.
- Hippler, Jochen: „‘The Decisive Battle is for the People's Minds‘ – Der Wandel des Krieges: Folgerungen für die Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik“. In: Fröhlich, Christiane/Johannsen, Margret/Schoch, Bruno/Heinemann-Grüder, Andreas/Hippler, Jochen (Hrsg.), *Friedensgutachten 2009*, Münster: LIT 2009, S. 32-47.
- Hippler, Jochen: „Die neue Afghanistan-Strategie der Regierung Obama“. In: Fröhlich, Christiane/Johannsen, Margret/Schoch, Bruno/Heinemann-Grüder, Andreas/Hippler, Jochen (Hrsg.), *Friedensgutachten 2010*, Münster: LIT 2010, S. 63-75.
- International Crisis Group: „Afghanistan. Exit vs Engagement“, Crisis Group Asia, Briefing No. 115, November 2010.
- International Crisis Group: „Taliban propaganda: Winning the war of words“, Asia Report No. 158, Juli 2008.
- Katzman, Kenneth: „Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and US Policy“, CRS Report for Congress, Juni 2011.
- Lafraie, Najibullah: „Resurgence of the Taliban insurgency in Afghanistan: How and why?“ In: *International Politics* 46 (2009/1), S. 102-113.
- Masadykov, Talatbek/Giustozzi, Antonio/Page, James M.: „Negotiating with the Taliban: Toward a solution for the afghan conflict“, Crisis States Working Papers Series No. 2, Working Paper No. 66, 2010.
- O'Hanlon, Michael: „Toward Reconciliation in Afghanistan“. In: *The Washington Quarterly*, 32 (2009/2), S. 139-147.

- Petraeus, David H.: „Reconciliation With Taliban is Ultimate Goal for Afghanistan's Future”, Interview vom 25. August 2010, online: <www.foxnews.com/politics/2010/08/25/petraeus-reconciliation-taliban-ultimate-goal-afghanistans-future/>.
- Rashid, Ahmed: „Letter from Afghanistan: Are the Taliban Winning?” In: Current History, 20 (2007/Januar).
- Ruttig, Thomas: „The Ex-Taliban on the High Peace Council. A renewed role for the Khuddam ul-Furqan?”, Afghanistan Analysts Network, 2010.
- Sajjad, Tazreena: „Peace at all costs? Reintegration and Reconciliation in Afghanistan”, AREU Issues Paper Series No. 1035E, Oktober 2010.
- Suhrke, Astri [u.a.]: „Conciliatory approaches to the insurgency in Afghanistan: an overview”, CMI Report, 2009.
- US Army/US Marine Corps: Counterinsurgency Field Manual FM 3-24, Chicago 2007.
- Waldman, Matt: „Dangerous Liaisons with the Afghan Taliban. The Feasibility and Risks of Negotiations”, USIP Special Report 256, Oktober 2010.

Hamas: Mit Terroristen reden? Ja, mit wem denn sonst! Schwierige Entscheidungen im Nahost-Konflikt

Margret Johannsen



Margret Johannsen

Gewalt und Terror begleiten Friedensprozesse weltweit – auch im Nahen Osten. Staatliche Armeen, Paramilitärs, Geheimdienste, Guerillakämpfer, kriminelle Banden – sie alle sind daran beteiligt. Wer von ihnen auf einer Terrorliste landet, ist kein Gesprächspartner. Ist das richtig? Einerseits: Sind politische Lösungen ohne Beteiligung der terroristischen Gewalttäter möglich? Andererseits: Legitimiert man Terror nicht, wenn man sich mit ihnen an einen Tisch setzt?

Jahrzehntlang definierte Israel die Palästinensische Befreiungsorganisation (Palestine Liberation Organisation, PLO) als Terrororganisation. Der Kontakt mit dem Dachverband palästinensischer Befreiungsbewegungen war dort unter Strafe gestellt. Durch ihren erklärten Gewaltverzicht qualifizierte sich die PLO als Israels Verhandlungspartnerin. De facto schloss dies die größte PLO-Fraktion Fatah (Harakat-Tahirawatani al-Filastini, Bewegung zur nationalen Befreiung Palästinas) ein, auch wenn diese bis heute keinen prinzipiellen Verzicht auf den bewaffneten Kampf geleistet hat. Anders Hamas (Harakat al-muqawamat al-islamiyya, Islamische Widerstandsbewegung). Sie ist ebenfalls nicht bereit, sich auf Gewaltfreiheit zu verpflichten. Aber sie ist kein Mitglied der PLO und darum lässt sich ihr programmatisches Festhalten an der Gewaltoption nicht durch den Verweis auf anderslautende Beschlüsse der PLO relativieren.

Seit September 2003, als die Europäische Union (EU) die Organisation in Gänze auf die Liste terroristischer Personen und Organisationen setzte, waren offizielle Kontakte mit ihr zwar nicht verboten, galten aber politisch als anrühlich. Die EU berief ihren Kontaktmann zur Hamas, den Nahost-Berater des Hohen Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, ab. Das Tabu bestand fort, als Hamas 2006 Regierungspartei wurde. Ihrer ohnehin schwierigen Transformation von einem Gewaltakteur zu einer legalen Partei war diese vom *War on Terror* maßgeblich beeinflusste Politik nicht dienlich. Dass diese auch Fatah, die Gegenspielerin der Hamas, nicht gestärkt hat, ist angesichts der komplexen Kräfteverhältnisse und Dynamiken des palästinensischen politischen Systems nicht überraschend. Dass die EU dessen Krise mit ihrem Beharren auf einer Ausgrenzung der Hamas mit dem Ergebnis verschärft hat, dass eine Verhandlungslösung in immer weitere Ferne rückte, beklagt inzwischen in Berlin und Brüssel eine wachsende Zahl von Funktionsträgern. Es ist zu wünschen, dass diese Einsicht politikwirksam wird.

Denn Isolierung und Boykott waren nicht alternativlos. Seit Hamas sich entschieden hat, den Weg durch die parlamentarischen Institutionen zu gehen, findet man in den Empfehlungen politikberatender *Think Tanks*, auch im jährlich erscheinenden Friedensgutachten, Vorschläge, wie sich die in dieser Entscheidung angelegte Transformation der Hamas unterstützen lässt. Der Machtkampf zwischen Fatah und Hamas, der im Juni 2007 zur politischen Spaltung zwischen Ramallah und Gaza führte, machte einen friedenspolitisch erforderlichen Neuanfang in den Beziehungen zur Hamas einerseits dringlicher, erschwerte ihn aber zugleich, weil sich mit ihm die Befürchtung verband, er könne Hamas' Gegenspielerin Fatah schwächen.

Stigmatisierung und Ausgrenzung

Aus US-amerikanischer und aus deutscher Sicht sowie in den Augen manch weiterer Regierung in Europa sind die Rollen der palästinensischen Akteure im Nahost-Konflikt entlang der Achse Gut/Böse klar verteilt. Ansprechpartner für Außenpolitik und Entwicklungszusammenarbeit ist die aus den Verhandlungen zwischen Israel und der PLO hervorgegangene Palästinensische Behörde (PA), vertreten durch Präsident Mahmoud Abbas, in Personalunion auch Vorsitzender der PLO, die formell für die palästinensische Außenpolitik zuständig ist, sowie die von Abbas eingesetzte Regierung unter Führung von Ministerpräsident Salam Fayyad. Die PA ist verantwortlich für den Aufbau palästinensischer Staatlichkeit unter andauernder Besatzung. Sie wurde zur Empfängerin erheblicher Summen aus westlichen Quellen und Partnerin der Entwicklungszusammenarbeit, auch wenn Projekte oft in Kooperation mit palästinensischen NGOs gefördert werden.

Hamas ist dies alles nicht: In außerparlamentarischer Opposition zu den Vereinbarungen von Oslo¹ und in Konkurrenz zu der als Quasi-Staatspartei auftretenden Fatah hat Hamas im Friedensprozess überwiegend als Spoiler agiert. Zwar ist ihre Transformation von einer Bewegung des bewaffneten Widerstands zu einer parlamentarisch agierenden Partei seit einigen Jahren im Gange, doch der Prozess ist bei weitem nicht abgeschlossen. Seit Juni 2007 regiert Hamas de facto den Gazastreifen unter den Bedingungen von weitgehender Isolation und Boykott. Was zu erwarten war, trat ein: Hamas konsolidierte ihre dortige Herrschaft,² und die politische Spaltung zwischen West Bank und Gazastreifen vertiefte sich. Dies hatte negative Folgen für das palästinensische Staatsprojekt, denn eine sogenannte Dreistaatenlösung ist kaum mehr als ein frivoles Phantasieprodukt.³ Um die Rivalität der feindlichen Brüder in Bahnen zu lenken, die mit einer demokratischen Legitimation von politischer Macht vereinbar sind, muss Hamas vom Teil des Problems zum Teil der Lösung werden. Ihre Dämonisierung ist hierbei hinderlich. Was ist also zu tun?

Hamas steht bekanntlich auf der Terrorliste⁴ der Europäischen Union.⁵ Dieses *Blacklisting* erfolgte wie alle anderen Einträge unbefristet. Zwar wird die Liste vom Europäischen Rat auf Empfehlungen eines Sanktionsausschusses regelmäßig aktualisiert, aber dies ist nicht gleichbedeutend mit einer Befristung. Ein befristeter Eintrag auf der Liste würde nach Ablauf der Frist automatisch getilgt, es sei denn, er wird ausdrücklich bekräftigt. Dieser Unterschied ist nicht belanglos. Um aktiv einen Eintrag von der Liste zu tilgen, bedarf es eines Beschlusses, während das Auslaufen eines Eintrags gewissermaßen von selbst ge-

-
- 1 Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements, <<http://unispal.un.org/unispal.nsf/0/71DC8C9D96D2F0FF85256117007CB6CA>>. Der 1993 eingeleitete Prozess wird nach dem Ort seiner Anbahnung „Oslo-Prozess“ oder kurz „Oslo“ genannt.
 - 2 Vgl. Yezid Sayigh: Hamas Rule in Gaza: Three Years On, Brandeis University. Crown Center for Middle East Studies, Middle East Brief No. 41, März 2010, <<http://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB41.pdf>>.
 - 3 Vgl. Margret Johannsen: Die palästinensischen Gebiete vor der Vielstaaterei?, in: Josef Braml/Thomas Risse/Eberhard Sandscheider (Hrsg.): Einsatz für den Frieden. Sicherheit und Entwicklung in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Jahrbuch Internationale Politik, Band 28, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag 2010, S. 146-153.
 - 4 Beschluss 2010/386/GASP des Rates vom 12. Juli 2010, Amtsblatt der Europäischen Union, 13.7.2010, <http://www.ausfuhrkontrolle.info/ausfuhrkontrolle/de/embargos/terrorismus/sonstige/br_2010_386.pdf>. Der bewaffnete Arm der Hamas, die Izz al-Din al-Qassem-Brigaden, wurde als „terroristischer Flügel der Hamas“ bereits seit dem 27.12.2001 auf der EU-Terrorliste geführt, vgl. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP), Official Journal of the European Communities, 28.12.2001, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:EN:PDF>>. Der Eintrag der Hamas als Gesamtorganisation erfolgte erstmalig am 12.9.2003, vgl. Council Decision of 12 September 2003 implementing Article 2(3) of Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism and repealing Decision 2003/480/EC (2003/646/EC), Official Journal of the European Union, 13.9.2003, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:229:0022:0023:EN:PDF>>.
 - 5 Zur Einrichtung der Liste am 27.12.2001 vgl. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP), Official Journal of the European Communities, 28.12.2001, <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:344:0093:0096:EN:PDF>>.

schähe. Wenn bereits eine menschenrechtlich begründete Streichung von der Terrorliste kompliziert ist,⁶ so dürfte eine politische Argumentation, die auf die Behinderung konstruktiver Konfliktbearbeitung durch *Blacklisting* hinweist,⁷ erst recht auf den Widerspruch derer stoßen, die der Logik des Krieges gegen den Terror weiterhin anhängen.

Eine Unterstützung jeglicher Art für eine Person oder Organisation auf der Terrorliste ist strafbar – und käme obendrein politischem Selbstmord gleich. Auch wenn es keine verbindliche Definition dessen gibt, was Terrorismus ist und was folglich eine Terrororganisation konstituiert,⁸ so wird Hamas vermutlich so lange auf der Terrorliste der EU bleiben, wie Militante aus dem von ihr kontrollierten Territorium israelische Zivilisten attackieren – auch wenn es sich hierbei längst nicht mehr um Bombenanschläge handelt, bei denen sich die Attentäter in die Luft sprengen, sondern um den Beschuss israelischen Territoriums mit primitiven Raketen, die selten bewohntes Gebiet treffen,⁹ und die Mehrzahl der Raketen nicht von den Qassam-Brigaden der Hamas, sondern von anderen Bewaffneten abgefeuert werden, die das Gewaltmonopol der Hamas im Gazastreifen in Frage stellen. Solange die *Hamas*-geführte *Gaza*-Regierung den Raketenbeschuss nicht vollständig unterbindet, dürfte die Empfehlung, Kontakte zur Hamas nicht länger zu tabuisieren, auf taube Ohren stoßen. Doch anstatt auf diese Mutmaßung hin Vorbedingungen zu stellen, die lösungsorientierter Diplomatie eher hinderlich sind – übrigens eine Erkenntnis, die sich in den Beziehungen zu Israel trotz dessen eigenwilliger Interpretation völkerrechtlicher Restriktionen längst durchgesetzt hat –, sollte sie Anlass sein, nach positiven Anreizen für einen Waffenstillstand zu suchen, der sich als Kniefall der Hamas nicht erreichen lässt. Hierbei sind auch die Erfahrungen mit den Waffenruhen der Vergangenheit, z.B. 2003 und 2008, auszuwerten, um aus deren letztendlichem Scheitern konstruktive Konsequenzen zu ziehen.

Vorbedingungen als Politikersatz

Die drei bekannten Forderungen des Nahost-Quartetts, deren Erfüllung Hamas abverlangt wird, damit ihr Pariastatus aufgehoben wird, haben sich als nicht zielführend im Sinne einer Problemlösung erwiesen. Seit 2006, als Hamas unter dem Namen der Liste „Wandel und Reform“ die Wahlen zum palästinensischen Legislativrat gewann, verlangen Israel und mit ihm die USA und die EU, dass sie

- grundsätzlich der Gewalt abschwört,
- das Existenzrecht des Staates Israel explizit anerkennt und
- alle Vereinbarungen der PLO mit Israel als für sich bindend erklärt.

6 Vgl. Julia Macke: Die Terrorlisten der Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Vortrag auf dem 32. Strafverteidigertag in München, 29.2.-2.3.2008, S. 49f., <http://www.strafverteidigervereinigungen.org/Strafverteidigertage/Ergebnisse/32_Macke_AG1.pdf>.

7 Vgl. die Ausführungen zu den Folgen von Terroristen für Konfliktlösung- und Friedensprozesse in Gavin Sullivan/Ben Hayes: Blacklisted. Targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights, European Center for Constitutional and Human Rights, 2010, S. 90f. <http://www.ecchr.eu/news_details/items/neuer-ecchr-bericht---blacklisted-targeted-sanctions-preemptive-security-and-fundamental-rights.html?file=tl_files/Dokumente/Counterterrorism/Blacklisted.pdf>.

Bei den derzeitigen Bemühungen um eine Reform des Terrorlistenregimes im Rahmen der Vereinten Nationen geht es nicht darum, diplomatische Spielräume zu erweitern, sondern vielmehr um die Abwendung von Menschenrechtsverletzungen, die mit dem Sanktionsregime einhergehen können. Vgl. Thomas Biersteker/Sue Eckert: Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the “Watson Report”, Oktober 2009, <http://www.watsoninstitute.org/pub/2009_10_targeted_sanctions.pdf>.

8 Vgl. Sullivan/Hayes, a.a.O., S. 86f.

9 Vgl. die Dokumente auf der Internetseite des israelischen Außenministeriums: Israel Ministry of Foreign Affairs: Hamas war against Israel, <<http://www.mfa.gov.il/mfa/terrorism-obstacle-to-peace/hamas-war-against-israel/>>.

Als Vorbedingungen formuliert sind diese Forderungen nur sinnvoll, wenn man ohnehin nicht damit rechnet, dass Hamas sie erfüllt und sie eine andere Agenda legitimieren sollen, die auf einen *Regime Change* zielt. Denn ein prinzipiell erklärter Verzicht auf gewaltsame Mittel im Widerstand gegen die Besatzung in Verbindung mit einer ausdrücklichen Anerkennung Israels und seines Existenzrechts käme zum jetzigen Zeitpunkt politischem Selbstmord gleich und würde bedeuten, dass die Hamas als Widerstandsbewegung aufhört zu existieren.¹⁰ Die Vereinbarungen der PLO mit Israel enthalten beides: einen Gewaltverzicht und eine Anerkennung des israelischen Existenzrechts. Die dritte Forderung nach einer expliziten Übernahme der Vereinbarungen führt darum gleichfalls in die Sackgasse. Sie zu erfüllen wäre zudem gleichbedeutend mit der nachträglichen Legitimierung des abgelehnten Oslo-Prozesses und einer Aufwertung des politischen Gegners, der ihn auf palästinensischer Seite zu verantworten hat. Israel, die USA, die EU, die Bundesregierung – sie alle mögen die genannten drei Forderungen an Hamas einem Mantra gleich wiederholen – doch es ist höchst zweifelhaft, dass Hamas ihnen buchstabengetreu entsprechen wird, solange Israel seinerseits nicht äquivalente Leistungen erbringt. Überdies ist es alles andere als sicher, ob es genügen würde, wenn die Hamas-Führung die Quartett-Kriterien explizit als für sich verbindlich akzeptierte. Würde Hamas umgehend von den Terrorlisten Washingtons und Brüssels gestrichen werden? Würde die Kontaktsperre sofort aufgehoben? Würde Israel Hamas akzeptieren? Es gehört nicht viel Phantasie dazu, sich israelische Nachforderungen vorzustellen. Dass sich die palästinensische Verhandlungsdelegation jüngst mit der Forderung der israelischen Regierung auseinandersetzen musste, Israel als jüdischen Staat, ungeachtet der 1,3 Millionen israelischen Palästinenser, anzuerkennen, spricht Bände. Auch aus dem Friedensprozess der 1990er Jahre gibt es einen Präzedenzfall für Nachforderungen: Die Erklärung Yassir Arafats in dem berühmten Briefwechsel mit Itzhak Rabin vom 9. September 1993,¹¹ in dem der PLO-Vorsitzende das Existenzrechts Israels anerkannte und jeglicher Gewalt abschwor, hat damals nicht genügt. Sollte Israel z.B. darauf bestehen, dass Hamas aus ihrer im Zuge der ersten *Intifada* 1988 entstandenen Charta jegliche Formulierung tilgt, die der Vision eines islamischen Palästina vom Jordan bis zum Mittelmeer das Wort redet und sich mit dem Existenzrecht Israels in der Tat schwerlich vereinbaren lässt, so käme dies eben jener Forderung nach einem Kniefall gleich, der die Organisation zum jetzigen Zeitpunkt einer Zerreißprobe aussetzen würde. Als selbstbestimmte Anpassung an eine veränderte Realität ist eine Revision der Charta, wie seitens der Hamas bereits 2001 angedacht,¹² durchaus vorstellbar, als *Oktroi* aber nicht.

Vermutlich wissen dies nicht nur die *Elder Statesmen* und *-women*, die am 11. Juni 2011 in einem offenen Brief mit dem Titel „Ein dauerhafter Frieden ist nur mit Hamas an Bord möglich“¹³ dafür plädierten, einer neuen palästinensischen Einheitsregierung eine Chance zu geben und feststellten, dass die Anerkennung Israels durch Hamas Ziel, aber nicht Voraussetzung eines Friedensprozesses sein müsse. Auch in Israel lässt sich dieser Befund mit der Zugehörigkeit zum Sicherheitsestablishment vereinbaren, wie Publikationen im Umkreis des angesehenen Institute for National Security Studies (INSS) zeigen.¹⁴ In der

10 Vgl. Carolin Goerzig: *Mediating Identity Conflicts. Potential and Challenges of Engaging with Hamas*, Berghof Occasional Paper No. 30, Berlin 2010, S. 16, <<http://www.berghof-conflictresearch.org/documents/publications/boc30e.pdf>>.

11 Exchange of Letters between Rabin and Arafat. 9.9.1993, <<http://www.mideastweb.org/osloletters.htm>>.

12 Nach ihrem Wahlsieg 2006 stoppte Hamas die 2001 in Auftrag gegebene Revision der Charta, die von Hamas-Führungskräften selten zitiert und von hochrangigen Offiziellen gelegentlich als inadäquat und irreführend bezeichnet wird. Tamimi zufolge wollte die Führung den Anschein vermeiden, Hamas beuge sich äußerem Druck. Vgl. Azzam Tamimi, *Hamas. A History from Within*, Northampton, MA: Olive Branch Press 2007, S. 147-50.

13 Lasting Peace Only Possible with Hamas On Board, Spiegel Online International, 10.6.2011, <<http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,767819,00.html>>.

14 Vgl. z.B. Shlomo Brom: *A Hamas Government: Isolate or Engage?*, United States Institute of Peace, März 2006, <<http://www.usip.org/publications/hamas-government-isolate-or-engage>>. Vgl. auch den drei Jahre später publizierten

Bundesrepublik Deutschland birgt eine Empfehlung, die drei – je nach Sichtweise berühmten oder berüchtigten – Forderungen gegen den Willen Israels fallenzulassen, für öffentliche Funktionsträger ein beträchtliches Risiko. Wer will schon „Die Achse des Guten“ provozieren?

Wie lässt sich konstruktiv mit dem Dilemma umgehen? Festzuhalten ist: Es geht bei der Weigerung der Hamas, sich den genannten drei Forderungen zu beugen, um die Identität der Bewegung und über Identität lässt sich nicht verhandeln. Nur ihre schrittweise Transformation erscheint möglich. Goerzig sieht in der Entwicklung multipler Identitäten einen Weg, über den eine Transformation gelingen kann.¹⁵ Natürlich ist diese Leistung zu allererst von Hamas selbst zu erbringen, wenngleich das ohne eine Gegenleistung Israels, z.B. den Verzicht darauf, die Bewegung existenziell zu bedrohen, wenig wahrscheinlich ist. Man kann diesen Prozess jedoch von außen fördern. Darum soll es im Folgenden gehen.

Statt Kontaktverbot: Die Mühen der Ebene

Die Chancen einer Transformation der Hamas von einer bewaffneten Widerstandsbewegung zu einer politisch rechenschaftspflichtigen Partei lassen sich nicht losgelöst von der Lage vor Ort einschätzen. Durch die Machtübernahme im Gazastreifen im Juni 2007 wurde ihr bewaffneter Arm gestärkt. In der Regierungstätigkeit hingegen bekamen die technokratischen Kräfte Auftrieb: Statt um Widerstand geht es ihnen um *Governance* und die Durchsetzung ihres quasi-staatlichen Gewaltmonopols. Sie stehen unter Beobachtung islamischer Fundamentalisten¹⁶ und sehen sich auch aus den eigenen Reihen mit der Forderung konfrontiert, die konservative gesellschaftspolitische Agenda der Organisation umzusetzen. In dieser Lage schränkt die Isolierung der Hamas ihre Transformationsfähigkeit ein. Wenn dies nicht beabsichtigt ist, sondern eine nicht-intendierte Folge zurückliegender politischer Entscheidungen¹⁷ darstellt (und es gibt keine Anhaltspunkte, dass die Europäer eine Transformation der Hamas absichtsvoll zu verhindern suchen), wäre es klug, die rigide Politik von Vorbedingungen für Kontakte mit der Hamas zu beenden. *De facto* geschieht dies bereits gelegentlich. Es gibt nicht nur Vertreter der parteinahen politischen Stiftungen, es gibt sogar Bundestagsabgeordnete, die in den Gazastreifen fahren und dort mit Vertretern der Hamas sprechen. Sie weichen ein Tabu auf und ebnen den Weg zu einer vorsichtigen Prüfung, welche Formen pragmatischer Kontakte mit den Herrschern in Gaza möglich sind. Vordergründig geht es zunächst darum, die harten Lebensbedingungen im Gazastreifen erträglicher zu machen. Vordergründig heißt nicht, dass dies kein wichtiges Ziel sei. Es ist im Gegenteil ein respektables Ziel und lässt sich als Motiv ins Feld führen. Aber es sollte nicht losgelöst von politisch-strategischen Erwägungen verfolgt werden. Begibt man sich auf diesen Weg, so verabschiedet man sich allerdings zugleich von der Idee, man könne die Bevölkerung des Gazastreifens als Geisel nehmen und darauf

Text des Autors: An Israeli View: Try including Hamas, The Mideast Peace Pulse, <<http://www.israelpolicyforum.org/blog/israeli-view-try-including-hamas>>.

15 Vgl. Goerzig, a.a.O., S. 14, 19f.

16 International Crisis Group: Radical Islam in Gaza, Middle East Report Nr. 104, 29.3.2011, <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/104-radical-islam-in-gaza.aspx>>.

17 Zur Vorgeschichte des Boykottbeschlusses, die sich bis zum Blacklisting der gesamten Hamas (und nicht nur ihres bewaffneten Arms) als Terrororganisation seitens der EU im Jahr 2003 zurückverfolgen lässt, vgl. Margret Johannsen: External Security Governance and Intractable Conflict: Constraints of the EU's Support to Police Reform in the Palestinian Territories, in: Hans-Georg Ehrhart/Martin Kahl (Hrsg): Security Governance in und für Europa – Konzepte, Akteure, Missionen, Baden-Baden: Nomos 2010, S. 169-190 (hier 180f.). Dem Blacklisting vorausgegangen war ein Terrorattentat eines Hamas-Mitglieds in West-Jerusalem am 19. August 2003, das 23 Tote forderte. Zu den Hintergründen des Anschlags aus palästinensischer Sicht vgl. Identical letters dated 25 August 2003 from the Permanent Observer of Palestine to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council, A/ES-10/231 und S/2003/834, 25 August 2003, <<http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/9BB63819366A0DFE85256D90004D5E46>>.

warten, dass sie sich gegen ihre Herrscher erhebt. Die wirtschaftlichen Segnungen, die der „West Bank First“-Ansatz¹⁸ den von Ramallah aus regierten palästinensischen Gebieten zuteilwerden lässt, können nicht die andauernde Besatzung vergessen machen und sind überdies zu bescheiden, als dass sie eine offene Rebellion im Gazastreifen nahelegen würden.¹⁹ Wenn der Appell aus Brüssel, Israel möge die Gaza-Blockade beenden,²⁰ nicht zu einem Lippenbekenntnis verkommen soll, muss an ihn der Wille geknüpft werden zu helfen, ein funktionierendes Grenzregime zu etablieren. Die rechtliche Basis hierfür bietet das Agreement on Movement and Access (AMA)²¹ vom 15. November 2005. Um effiziente Kontrollen zu etablieren, wie es das Abkommen verlangt, wird man sich mit der Hamas arrangieren müssen, unabhängig davon, ob sie allein im Gazastreifen regiert oder als Teil einer palästinensischen Einheitsregierung. Israel hat das, nebenbei, immer getan, z.B. 2005, um den einseitigen Abzug vom Gazastreifen nicht „unter Feuer“ vornehmen zu müssen.

Wie aber verfährt man mit den drei Forderungen? Dem Druck Israels nachzugeben und sie aufzustellen war ein Fehler. Doch viel wichtiger als dies öffentlich einzugestehen, ist es, ihn zu korrigieren. Ein Weg dorthin kann in der Henry Kissinger zugeschriebenen Taktik der konstruktiven Vieldeutigkeit (*constructive ambiguity*)²² bestehen, mittels derer an die Stelle der drei Forderungen funktionale Äquivalente treten: zum Beispiel ein vereinbarter Waffenstillstand, sichere Grenzen mit Hilfe internationaler Truppen und diplomatische Beziehungen. Die Reichweite dieser Maßnahmen ist offensichtlich sehr unterschiedlich. Wie 2008 demonstriert, kann Hamas mit Israel einen Waffenstillstand aushandeln ohne sich hierfür mit der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA) zu arrangieren. Solange allerdings die rivalisierenden palästinensischen Fraktionen bemüht sind, einander jedweden Erfolg zu verwehren, ist ein Waffenstillstand zwischen Israel und Hamas stets vom Scheitern bedroht. Der Raketen- und Mörsergranatenbeschuss aus dem Gazastreifen im Schatten der politischen Spaltung zwischen Gazastreifen und West Bank kann dies illustrieren. Gewiss landeten die Geschosse auf israelischem Territorium, doch politisch zielten sie auf Ramallah. Sie demonstrierten die begrenzte Reichweite der Macht von Abbas und verwehrt ihm auf diese Weise Erfolge in dem Bemühen, die israelische Truppenpräsenz in der West Bank zu reduzieren. Aus der Sicht des israelischen Sicherheitsestablishments kann nur die Armee verhindern, dass militante Palästinenser von der West Bank aus den strategisch verletzlichen israelischen Küstenstreifen beschießen. Die Verlässlichkeit eines Waffenstillstands wäre deutlich höher, wenn ihn auf palästinensischer Seite eine die Hamas einschließende Regierung mit Israel vereinbarte.

Eine palästinensische Einheitsregierung böte auch die Gelegenheit, die Quartett-Kriterien in einen neuen Kontext zu stellen, der nicht länger von der *hidden agenda* beherrscht ist, Hamas auszugrenzen. Ein Beispiel für einen solchen Ansatz ist der Antrag der SPD-

18 Vgl. Mohammed Samhuri: The "West Bank First" Strategy: A Political-Economy Critical Assessment, Brandeis University, Crown Center for Middle East Studies, Oktober 2007, <<http://www.brandeis.edu/crown/publications/wp/WP2.pdf>>.

19 UNRWA/United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: Labour Market Briefing West Bank Second Half 2010, <<http://www.unrwa.org/userfiles/201106082849.pdf>>.

20 Vgl. Council of the European Union, 2985th Council meeting, 8. Dezember 2009, S. 9, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/111833.pdf>.

21 Agreement on Movement and Access (AMA) of 15 November 2005 between Israel and the PA, <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/200/200902/20090204UNSCO_AMA_EN.pdf>.

22 Vgl. Die produktive Rolle von *constructive ambiguities* in der Konfliktbearbeitung beschreibt Guelke am Beispiel des nordirischen Friedensprozesses: Adrian Guelcke: Constructive Ambiguities: peacebuilding in Northern Ireland, in: Corinna Hauswedell/Margret Johannsen/Paul Nolan (Hrsg.): Demilitarizing Conflicts. Learning lessons in Northern Ireland, Palestine and Israel, Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum 2009, S. 15-25.

Fraktion im Deutschen Bundestag vom 28. Juni 2011,²³ der die Erfüllung der genannten drei Forderungen nicht länger der Hamas, sondern einer künftigen palästinensischen Einheitsregierung abverlangt. Er ist ein Signal, dass zumindest in der Opposition des Deutschen Bundestages der Wunsch besteht, sich auf Dauer nicht mit einem Mantra anstelle kreativer Problembearbeitung zufrieden geben zu wollen.

Die Stationierung von internationalen Truppen auf palästinensischem Territorium, um einen Abzug der israelischen Streitkräfte zu erleichtern, sowie die Aufnahme diplomatischer Beziehungen hingegen würden ohnehin Regierungshandeln voraussetzen. Staaten vereinbaren derartige Schritte nicht mit Parteien, sondern mit strukturell gleichwertigen Partnern. Auch 1993 war Israels Vertragspartnerin nicht die Fatah (deren Plattform der Hamas-Charta an verbaler Militanz nicht nachsteht), sondern die PLO – als international anerkannte Repräsentantin des palästinensischen Volkes vor dessen vollendeter Staatlichkeit. Wenn es allerdings Fatah und Hamas auch nach der Unterzeichnung des Versöhnungsdokuments am 4. Mai²⁴ schwer fällt, die Kompromisse einzugehen, die zu einer nationalen Einheitsregierung führen, so sollte dies Anlass sein, die Rahmenbedingungen für die Implementierung der Kairoer Vereinbarung zu verbessern. Die EU verfügt hier durchaus über Möglichkeiten. Zu denken ist hierbei vor allem an Kapazitäten beim Aufbau von Institutionen funktionierender und legitimer Staatlichkeit. Im Lichte des starken Engagements der EU in der West Bank dürften positive Anreize, die sich an die PA und die sie dominierende Fatah richten, die Phantasie nicht überfordern. Zum Beispiel böte der eklatante Widerspruch zwischen dem EU-unterstützten Aufbau des Justizsektors in der West Bank einerseits und der massenhaften Einkerkерung zahlreicher Hamas-Mitglieder andererseits reichlich Gelegenheit, Korrekturen anzumahnen, die gewiss zur Vertrauensbildung zwischen den palästinensischen Rivalen beitragen würden. Im Gazastreifen könnten Angebote an die Hamas, deren Forderungen nach einer Aufhebung der israelischen Blockade zu unterstützen, wenn Hamas dies mit einer konstruktiven Rolle bei der Wiedererrichtung eines funktionierenden Grenzregimes verbindet, den Pragmatikern den Rücken stärken. Bedrängt nicht nur von den eigenen Hardlinern, sondern auch von religiösen Eiferern, die Hamas unislamisches Regieren vorwerfen, hat sich der de facto-Ministerpräsident des Gazastreifens Ismail Haniyeh im Dezember 2010 erneut öffentlich zu den Voraussetzungen geäußert, unter denen Hamas eine zwischen der PA und Israel ausgehandelten Friedenslösung respektieren würde.²⁵ Es ist bemerkenswert, dass nicht die Rede von einem Rückkehrrecht der Flüchtlinge ist, sondern von einer Lösung des Flüchtlingsproblems und einem Referendum. Hier mag der Skeptiker einen Pferdefuß wittern, war doch die Frage, wer abstimmungsberechtigt sein sollte, nicht zweifelsfrei geklärt,²⁶ und eine Stimmabgabe der Palästinenser in der Diaspora ließe sich praktisch wohl kaum realisieren. Doch anstatt diesen Vorschlag²⁷ als Finte abzutun, lässt er sich auch als Signal werten, dass Hamas

23 Den Nahost-Friedensbemühungen neuen Schwung verleihen (Vorab-Fassung), Antrag der Abgeordneten Günter Gloser u.a. und der Fraktion der SPD, Deutscher Bundestag Drucksache 17/6298, 17. Wahlperiode, 28.6.2011, <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706298.pdf>>.

24 Text Of The Agreement Between Fatah And Hamas, übersetzt von Al Mubadara/Palestinian National Initiative, 3. Mai 2011, <<http://middleeast.about.com/gi/o.htm?zi=1/XJ&Ti=1&sdn=middleeast&cdn=newsissues&tm=13&f=00&tt=13&bt=1&bts=1&zu=http%3A/www.almubadara.org/>>.

25 Vgl. Karin Laub: Haniyeh: Hamas will respect any peace deal backed by referendum, The Daily Star, 2. Dezember 2010, <http://www.dailystar.com.lb/article.asp?edition_id=10&categ_id=2&article_id=122083#ixzz199l6kjl>.

26 Laut westlichen Pressemeldungen nannte Haniyeh außer den Palästinensern der West Bank und des Gazastreifens auch die in der Diaspora lebenden. Nach anderen Meldungen wie der in der in Großbritannien erscheinenden Al-Quds al-Arabi blieb die Frage, wer abstimmungsberechtigt sein solle, offen. Vgl. Al-Quds al-Arabi, 2.12.2010, <<http://alquds.co.uk/index.asp?fname=today\01qpt99.htm&arc=data\2010\12\12-01\01qpt99.htm>>.

27 Vergleichbares auf israelischer Seite sieht ein am 22. November 2010 verabschiedetes Gesetz vor, wonach für die Rückgabe annektierten Territoriums (also das 1980 annektierte Ost-Jerusalem und die 1981 annektierten Golanhöhen) im Rahmen eines Friedensvertrags eine qualifizierte Mehrheit von mindestens 80 Stimmen (d.h. drei Viertel von 120 Knesset-Abgeordneten) erforderlich ist oder aber eine Zustimmung per Volksabstimmung, falls das Quorum nicht

eine Zwei-Staaten-Lösung nicht als Tabu betrachtet. Gewiss bietet die Hamas-Charta dogmatischer Exegese wenig Raum für eine solche Interpretation. Doch warum beharren westliche Politiker darauf, Hamas auf ihr islamistisches Gründungsdokument festzunageln, wenn es in der Organisation selbst kaum eine Rolle zu spielen scheint und seine Revision augenscheinlich nur aus eigenem Antrieb zu erwarten ist? Auch hier ist das Prinzip der konstruktiven Ambiguität vielversprechender als das Prinzip des Alles oder Nichts.

Es gibt also gute Gründe, einer Dämonisierung der Hamas entgegenzutreten. Was sind die Alternativen? „Mit Hamas reden“ ist zunächst einmal eine Metapher, und Neugierde allein ist kein hinreichender Grund für einen Kurswechsel. Wie Muriel Asseburg kürzlich an anderer Stelle ausführte,

„sollten wir grundsätzlich von Verboten, ideologischen Herangehensweisen und Ausgrenzungen Abstand nehmen“. Warum? Weil wir „in der Regel nicht den Akteur ... schwächen, mit dem wir nicht reden, sondern ... uns selbst die Chance (nehmen), diesen Akteur besser zu verstehen – seine Weltsicht, seine Strategien und seine Taktiken, seine Verwurzelung in der Bevölkerung, etc. Wir nehmen uns auch selbst die Chance auszuloten, ob gemeinsame Interessen bestehen, inwiefern eine pragmatische Kooperation möglich ist und wo Ansatzpunkte für effektiven Druck existieren.“²⁸

Identitätswandel durch Normendiffusion

Wie bereits erwähnt, sollten Kontakte mit Hamas in der Absicht gesucht werden, zu allererst die Lage im Gazastreifen zu normalisieren. Dazu gehört neben Verbesserungen der Versorgung mit Lebensmitteln und anderen Gütern sowie dem wirtschaftlichen Wiederaufbau auch ein Abbau der Spannungen im Gaza-Grenzgebiet, die erneut zu einem größeren bewaffneten Konflikt eskalieren können. Einer Normalisierung stehen nicht nur die weitgehende Sperrung der Grenzübergänge und die wiederholten Militäroperationen Israels, sondern ebenso der Beschuss Israels aus dem Gazastreifen entgegen. Doch den Beginn jedes neuen Gewaltzyklus geradezu rituell dem Gegner anzulasten und für sich selbst lediglich eine Reaktion zu reklamieren, führt nicht weiter. Das gilt auch für wechselseitige Vorbedingungen, die schon die Implementierung der *Road Map*²⁹ unterminiert haben. Gewiss muss dies alles, die Blockade, der Raketenbeschuss, der Waffenschmuggel in das Küstengebiet und die israelischen Angriffe auf friedliche Menschen im Gazastreifen – immer wieder werden Kinder, Bauern und Fischer Opfer tödlicher Schüsse grenznah stationierter Soldaten –, aufhören. In diesem Beitrag geht es aber weniger um Konfliktmanagement und Deeskalation als um die Frage eines friedenspolitisch produktiven Umgangs mit der Hamas, der dazu beitragen könnte, ihre Transformation zu befördern.

erreicht wird. Das Gesetz wurde in der Knesset mit 65 zu 33 Stimmen verabschiedet. Vgl. Israel: Subjecting Land Concessions in Peace Negotiations to Public Referendum, Law Library of Congress, <http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205402396_text>.

28 Muriel Asseburg: Mit wem soll der Dialog im israelisch-palästinensischen Konflikt stattfinden? Stiftung Wissenschaft und Politik, Arbeitspapier FG6-AP Nr. 1/2010, Berlin, S. 3.

29 Die Road Map sieht in der veröffentlichten Fassung von 30. April 2003 vor, dass beide Seiten ihre Leistungen parallel erbringen müssen. Hier heißt es u.a.: „In Phase I, the Palestinians immediately undertake an unconditional cessation of violence... Palestinians and Israelis resume security co-operation... Israel withdraws from Palestinian areas occupied from September 28, 2000... Israel also freezes all settlement activity, consistent with the Mitchell report.“ A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict, <<http://www.un.org/media/main/roadmap122002.pdf>>. Dass sich die US-Regierung entgegen dieser Logik, die gerade der unproduktiven Politik der wechselseitigen Vorbedingungen ein Ende machen sollte, von Israel die Zusage abhandeln ließ, einer ganzen Reihe von Bedenken, die Bedingungen gleichkamen, Rechnung tragen zu wollen, hat zum Scheitern der Road Map beigetragen.

Wie eingangs festgestellt, ist die Empfehlung, Kontakte zur Hamas nicht länger zu tabuisieren, bei anhaltendem Raketenbeschuss wenig erfolgversprechend. Bleibt also auf die Frage einzugehen, welcher längerfristige Prozess vonnöten ist, damit der Beschuss israelischen Territoriums aus dem von Hamas kontrollierten Gebiet ein nachhaltiges Ende findet. Vorauszuschicken ist hier allerdings, dass Hamas anders als die PA nicht bereit sein dürfte, sich zum Handlanger israelischer Interessen machen und über Jahrzehnte mit einem Friedensprozess abpeisen zu lassen, dessen Sinn und Zweck in immer weitere Ferne rückt. Ein Einwirken auf Hamas mit dem Ziel eines nachhaltigen Normenwandels ist mit Maßnahmen, die auf gewaltsamen oder aufgenötigten *Regime Change* abzielen, schwerlich vereinbar. Bei dem angestrebten Normenwandel muss es darum gehen, die Bedeutung von Militanz in dem Wettstreit um Popularität zu verringern und Militanz letztlich durch die Übernahme politischer Verantwortung zu ersetzen, so dass Raketen (ihr Einsatz ebenso wie ihr Besitz) schließlich für die Organisation zur Belastung werden.³⁰ Alle Versuche, auf Hamas mit diesem Ziel einzuwirken, müssen an ihren Interessen und ihrem Selbstbild anknüpfen. Der Weg dorthin ließe sich als Ausbildung einer Norm des *No Use* beschreiben, die der Vertrauensbildung dient – im Unterschied zu Rüstungskontrolle (z.B. durch die Unterstellung ihrer Arsenale unter eine legitimierte staatliche Instanz) oder Abrüstung (z.B. durch verifiziertes „Unbrauchbar Machen“³¹ der Waffen).

Ein derartiger Normbildungsprozess würde erleichtert, wenn Hamas erkennen würde, dass sie keinen strategischen Nutzen (z.B. die Sabotage von Verhandlungen) aus den Raketen- und Granatenangriffen ziehen kann. Erkennbare Verhandlungsfortschritte würden eine solche Erkenntnis befördern. Deutliche Antworten externer Akteure, die sich seit Jahren für eine Konfliktbeilegung engagieren, auf die Sabotage der Verhandlungen durch die israelische Regierung (vor allem durch den fortgesetzten völkerrechtswidrigen Siedlungsbau in Ost-Jerusalem und der West Bank) wären hier angebracht. Sie müssen an den „wohlverstandenen“ Interessen Israels ansetzen und zur Not wehtun. Eine andere Sprache scheint die rechtsnationale israelische Regierung nicht zu verstehen. Dass es keine Erfolgsgarantie gibt, versteht sich von selbst. Aber dass nicht einmal der Versuch unternommen wird, ist als Versagen der Verantwortlichen in Berlin, Brüssel und Washington zu werten.

Würde es sich bei Hamas um einen Fall von politischem Autismus handeln, so wäre Skepsis gegenüber dem Versuch angebracht, einen Normbildungsprozess anzustoßen. Aber davon kann keine Rede sein. Im Gegenteil hat Hamas ein nachweisbares Interesse an nationaler wie an internationaler Legitimität. Die Herstellung von *Law and Order* im Gaza-Streifen auch, aber nicht allein mit Mitteln der Repression, im Rahmen der Durchsetzung des quasi-staatlichen Gewaltmonopols, und generell die Demonstration von Regierungsfähigkeit dienen auch diesem Zweck. Dem widerspricht ihr Selbstbild als authentischer Sachwalter der Interessen des palästinensischen Volkes keineswegs. Je nach Lage kann dieses Selbstbild einen kriegerischen oder einen konstruktiven Anstrich erhalten. Der „Schatten künftiger Staatlichkeit“, wie Börzel und Risse³² es formulieren, scheint in der Tat

30 Für einen solchen Wandel des Kosten-Nutzen-Kalküls bei Waffenarsenalen im Kontext es nordirischen Friedensprozesses vgl. Corinna Hauswedell/Kris Brown: *Burying the Hatchet. The Decommissioning of Paramilitary Arms in Northern Ireland*, Bonn, BICC Brief 22, 2002. Ob der nordirische Friedensprozess als Vorbild für eine inklusivere Gestaltung des nahöstlichen Friedensprozesses dienen kann, ist in der Literatur umstritten. Vgl. hierzu Adrian Guelke, a.a.O., S. 15-25 (speziell S. 21, 23-4).

31 Im Umgang mit den Waffenarsenalen der Irish Republican Army (IRA) lautete der gesichtswahrende Terminus dafür „putting beyond use“.

32 Tanja A. Börzel/Thomas Risse: *Human Rights and Areas of Limited Statehood: Conceptual Challenges and Empirical Insights*, Paper presented at the Workshop „The Power of Human Rights – Ten Years After“ University of Wyoming, August 27-29, 2009, S. 10, <[http://faculty.maxwell.syr.edu/hpschmitz/Human_Rights_2009/t&t hr wyo 090821.pdf](http://faculty.maxwell.syr.edu/hpschmitz/Human_Rights_2009/t&t%20hr%20wyo%20090821.pdf)>. Ob es sich bei dem „shadow of future statehood“ um eine Variante eines idealtypischen „shadow of hierarchy cast by government and statehood“ oder eines „shadow of (traditional) community“ handelt, oder nicht vielmehr um einen Vorgang der Norminternalisierung durch Argumentieren und Überreden, der sich komplementär zu den Schattenvarianten verhält, muss weiteren Forschungen überlassen bleiben. Vgl. Tanja A. Börzel: *Governance with/out Govern-*

eine Wirkung zu entfalten, die einer Normbildung dienen könnte, die jene des bewaffneten Widerstands transzendiert. Wenn allerdings der Versuch politischer Führer, staatstragende Respektabilität zu demonstrieren, kein positives Echo findet, ist es nicht verwunderlich, wenn jene Kräfte Auftrieb erhalten, die es vorziehen, Waffen sprechen zu lassen.

Dass diese Überlegungen keine bloße Spekulation darstellen, lässt sich einer instruktiven Studie von Stefanie Herr über die Anerkennung völkerrechtlicher Normen durch nicht-staatliche Gewaltakteure im Sudan³³ entnehmen. Die Autorin untersucht am Fall der Selbstverpflichtung der SPLM/A, die Ächtung von Landminen durch die Ottawa-Konvention von 1997 anzuerkennen, die Motivation eines nicht-staatlichen Akteurs, eine völkerrechtliche Norm zu befolgen. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Aussicht auf die Übernahme von staatlichen Funktionen ein Verhalten induzierte, das die Partialinteressen eines sub-staatlichen Gewaltakteurs transzendierte und mittels der Orientierung an Normen eines anerkannten Mitglieds der internationalen Gemeinschaft dessen Vorhandensein virtuell vorwegnahm.³⁴

Vom Waffenstillstand zur Demilitarisierung

So wünschenswert eine bilaterale Vereinbarung zwischen Hamas und Israel auch ist, so wäre sie doch für die Einhaltung der Norm und deren positive Wirkung auf die israelisch-palästinensischen Endstatusverhandlungen nicht unerlässlich. Grundsätzlich und in der Erwartung, dass die andere Seite eine Gegenleistung erbringt,³⁵ ist eine Bindung an diese Norm auch als unilateraler Schritt vorstellbar.³⁶ Indes ist es angesichts der allgegenwärtigen Eskalationsgefahr kaum vorstellbar, dass Hamas oder Israel sich jeweils unilateral über einen längeren Zeitraum auf eine solche Norm verpflichten. An deren Stelle könnte ein Waffenstillstand als funktionales Äquivalent dienen. Er könnte sich allerdings nicht auf das Verbot von Raketen- und Granatenbeschuss beschränken, sondern müsste weitere Gewaltmittel im Rahmen des hochgradig asymmetrischen Kräfteverhältnisses wie beispielsweise Kampfflugzeuge oder Selbstmordattentate einschließen. Ein langfristiger Waffenstillstand, etwa auf zehn Jahre angelegt, wie er seitens der Hamas-Führung des Öfteren ins Spiel gebracht wurde, würde die Konfliktparteien einer späteren *No Use*-Vereinbarung ein großes Stück näher bringen. Eine solche Norm lässt sich als Schritt auf einem Weg konzeptualisieren, auf dem Hamas und ihre Anhängerschaft den Rang von Waffenarsenalen und militärischem Handeln bei der Vergewisserung ihrer Identität und Handlungsfähigkeit herabstufen. Dieser Ansatz geht davon aus, dass Hamas nicht prinzipiell dagegen ist, militärische Operationen einzustellen und unter bestimmten Umständen ein pragmatisches Interesse ausbilden kann, auf Waffengewalt zu verzichten.³⁷

Wie immer ein Waffenstillstand letztlich beschaffen sein wird – er wäre einzig und allein eine Absichtserklärung, die verfügbaren Waffen unter der Bedingung nicht einzusetzen, dass die andere Seite sich ebenso verhält. Hamas wird im Lichte der Feindseligkeit, die ihr aus ihrer Sicht von Seiten Israels und des Westens entgegenschlägt, und ohne ein ver-

ment. False Promises or Flawed Premises? SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, März 2010, S. 6, 20, 22.

33 Stefanie Herr: Vom Regelbruch zu politischer Verantwortung. Die Anerkennung völkerrechtlicher Normen durch nicht-staatliche Gewaltakteure im Sudan, HSFK-Report 5/2010, Frankfurt a.M. 2010.

34 Vgl. a.a.O., S. 25.

35 Vgl. das Konzept der „graduated reciprocated initiatives in tension reduction“ (GRIT) in Charles E. Osgood: *An Alternative to War and Surrender*, Urbana: University of Illinois 1962. Zu dessen Anwendung als Teil einer ganzheitlichen Deeskalationsstrategie in sogenannten „protracted conflicts“ vgl. Louis Kriesberg: *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*, 2. Edition, New York: Rowman and Littlefield 2002, S. 206, 216.

36 Zur Brauchbarkeit unilateraler Schritte vgl. Kriesberg, a.a.O., S. 219.

37 Vgl. Jeroen Gunning: *Hamas in Politics. Democracy, Religion, Violence*, London: Hurst Publishers 2007, S. 236-7.

lässliches Arrangement zur Machtteilung mit der rivalisierenden Fatah nur als bewaffneter Akteur verhandeln. Ein bedingungsloses Zurückweichen vor äußerem Druck ist keine Option für Hamas. Solange die „Islamische Widerstandsbewegung“ sich existenziell, d.h. in ihrer organisatorischen Kohärenz, bedroht wähnt, wird sie freiwillig nicht die Waffen aus der Hand geben, die es ihr ermöglichen, dem Gegner die Stirn zu bieten und folglich auf Augenhöhe zu verhandeln. Der extremen militärischen Asymmetrie zum Trotz sind ihre primitiven Waffen auch eine Art Gleichmacher. Darum dürfte es im Rahmen eines langfristigen Waffenstillstands vielversprechender sein, eine Demilitarisierung der Hamas schrittweise anzugehen. Solche Schritte könnten darin bestehen, die Modernisierung ihres Waffenarsenals zu unterbinden oder ihre Kämpfer und deren Ausrüstung in die nationalen Sicherheitsstrukturen im Kontext einer umfassenden Reform des palästinensischen Sicherheitssektors zu überführen. Bisher haben sich die von Israel gebilligten und vom Westen unterstützten Reformen auf die Sicherheitseinrichtungen in der West Bank beschränkt. Diese Einrichtungen sind politisiert und werden von der PA gegen die Opposition instrumentalisiert. Wie die mageren Resultate der bisherigen Reformbemühungen, die Unterstützung der USA und der EU eingeschlossen, zeigen,³⁸ muss eine umfassende und zukunftsweisende Reform unparteiisch sein. Sie erfordert die institutionelle Abstimmung und Zusammenarbeit der beiden großen palästinensischen Blöcke Fatah und Hamas. Als legitimer Partner in den nationalen Sicherheitsstrukturen wird Hamas auf die alleinige Kontrolle über seine militärischen Kapazitäten verzichten können. Verstaatlicht, d.h. wenn ihre Waffen einem staatlichen Gewaltmonopol unterstellt werden, können sie legitimen Zwecken dienen, z.B. der Verteidigung oder der Abschreckung gegen Angriffe auf das palästinensische Territorium. Sollen sie hingegen mit dem Ziel eines demilitarisierten Palästinas wegverhandelt werden, ist auf andere Weise den palästinensischen Sicherheitsinteressen Rechnung zu tragen. Eine Option wäre, wie oben erwähnt, die Stationierung internationaler Truppen. Dies würde allerdings nur im Konsens funktionieren. Israelische Bedenken gegen eine Beschränkung seiner militärischen Handlungsfreiheit würden ebenso wie palästinensische Befürchtungen einer erneuten Besatzung unter anderem Vorzeichen eine solche Option blockieren. Im Rahmen einer Vereinbarung zwischen den Parteien, die allerdings ohne fremde Hilfe utopisch erscheint, könnte die Idee einer Truppenpräsenz Dritter zur konstruktiven Komponente einer Lösung werden. Ohne eine Vereinbarung ist sie ein Rohrkrepierer – wenn am Ende dieser friedenspolitischen Darlegungen eine solche Metapher gestattet ist.

38 Muriel Asseburg: European Conflict Management in the Middle East, SWP Research Paper RP 4, Berlin, Februar 2009, S. 40.

Literatur

- Asseburg, Muriel: European Conflict Management in the Middle East, SWP Research Paper RP 4, Berlin, Februar 2009.
- Asseburg, Muriel: Mit wem soll der Dialog im israelisch-palästinensischen Konflikt stattfinden? Stiftung Wissenschaft und Politik, Arbeitspapier FG6-AP Nr. 1/2010, Berlin.
- Biersteker, Thomas/Eckert, Sue: Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update of the "Watson Report", Oktober 2009, <http://www.watsoninstitute.org/pub/2009_10_targeted_sanctions.pdf>.
- Brom, Shlomo: A Hamas Government: Isolate or Engage?, United States Institute of Peace, März 2006, <<http://www.usip.org/publications/hamas-government-isolate-or-engage>>.
- Brom, Shlomo: An Israeli View: Try including Hamas, The Mideast Peace Pulse, <<http://www.israelpolicyforum.org/blog/israeli-view-try-including-hamas>>.
- Börzel, Tanja A.: Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises? SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, März 2010.
- Börzel, Tanja A./Risse, Thomas: Human Rights and Areas of Limited Statehood: Conceptual Challenges and Empirical Insights, Paper presented at the Workshop "The Power of Human Rights – Ten Years After", University of Wyoming, August 27-29, 2009.
- Goerzig, Carolin: Mediating Identity Conflicts. Potential and Challenges of Engaging with Hamas, Berghof Occasional Paper No. 30, Berlin 2010.
- Guelcke, Adrian: Constructive Ambiguities: peacebuilding in Northern Ireland, in: Corinna Hauswedell/Margret Johannsen/Paul Nolan (Hrsg.): Demilitarizing Conflicts. Learning lessons in Northern Ireland, Palestine and Israel, Rehburg-Loccum: Evangelischer Akademieverlag Loccum 2009.
- Gunning, Jeroen: Hamas in Politics. Democracy, Religion, Violence, London: Hurst Publishers 2007.
- Hauswedell, Corinna/Brown, Kris: Burying the Hatchet. The Decommissioning of Paramilitary Arms in Northern Ireland, Bonn, BICC Brief 22, 2002.
- Herr, Stefanie: Vom Regelbruch zu politischer Verantwortung. Die Anerkennung völkerrechtlicher Normen durch nicht-staatliche Gewaltakteure im Sudan, HSFK-Report 5/2010, Frankfurt a.M. 2010.
- International Crisis Group: Radical Islam in Gaza, Middle East Report Nr. 104, 29.3.2011, <<http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/israel-palestine/104-radical-islam-in-gaza.aspx>>.
- Johannsen, Margret: External Security Governance and Intractable Conflict: Constraints of the EU's Support to Police Reform in the Palestinian Territories. In: Hans-Georg Ehrhart/Martin Kahl (Hrsg.): Security Governance in und für Europa – Konzepte, Akteure, Missionen, Baden-Baden: Nomos 2010, S. 169-190.

- Johannsen, Margret: Die palästinensischen Gebiete vor der Vielstaaterei? In: Braml, Josef/Risse, Thomas/Sandscheider, Eberhard (Hrsg.): Einsatz für den Frieden. Sicherheit und Entwicklung in Räumen begrenzter Staatlichkeit. Jahrbuch Internationale Politik, Band 28, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag 2010, S. 146-153.
- Kriesberg, Louis: Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution, 2. Edition, New York: Rowman and Littlefield 2002.
- Macke, Julia: Die Terrorlisten der Vereinten Nationen und der Europäischen Union. Vortrag auf dem 32. Strafverteidigertag in München, 29.2.-2.3.2008, <http://www.strafverteidigervereinigungen.org/Strafverteidigertage/Ergebnisse/32_Macke_AG1.pdf>.
- Osgood, Charles E.: An Alternative to War and Surrender, Urbana: University of Illinois 1962.
- Sayigh, Yezid: Hamas Rule in Gaza: Three Years On, Brandeis University. Crown Center for Middle East Studies, Middle East Brief No. 41, März 2010, <<http://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/MEB41.pdf>>.
- Samhuri, Mohammed: The "West Bank First" Strategy: A Political-Economy Critical Assessment, Brandeis University, Crown Center for Middle East Studies, Oktober 2007, <<http://www.brandeis.edu/crown/publications/wp/WP2.pdf>>.
- Sullivan, Gavin/Hayes, Ben: Blacklisted. Targeted sanctions, preemptive security and fundamental rights, European Center for Constitutional and Human Rights, 2010, <http://www.ecchr.eu/news_details/items/neuer-ecchr-bericht---blacklisted-targeted-sanctions-preemptive-security-and-fundamental-rights.html?file=tl_files/Dokumente/Counterterrorism/Blacklisted.pdf>.
- Tamimi, Azzam: Hamas. A History from Within, Northhampton, MA: Olive Branch Press 2007.
- UNRWA/United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East: Labour Market Briefing West Bank Second Half 2010, <<http://www.unrwa.org/userfiles/201106082849.pdf>>.

Über die Autoren

Martina Fischer, stellvertretende Leiterin des Berghof Forschungszentrums (Berghof Conflict Research) in Berlin. Forschung und Publikation zu den Themen: Friedensförderung im ehemaligen Jugoslawien; Verknüpfung von Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit; die Rolle der Zivilgesellschaft in der Konflikttransformation; Verhältnis von Militär und Gesellschaft; Europäische Friedenspolitik. Mitherausgeberin des „Berghof Handbook for Conflict Transformation“. Beratung für Mitglieder des Deutschen Bundestages, Ministerien und Nichtregierungsorganisationen in Fragen der Krisenprävention und Nachkriegskonsolidierung; Evaluierungstätigkeit für die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), das Auswärtige Amt (ZIVIK), sowie private und politische Stiftungen (u.a. „Heinrich Böll Stiftung“ und „Stiftung Schüler helfen Leben“). Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF), im Beirat des Zentrums für Zivile Friedenseinsätze (ZIF), im Fachrat Westlicher Balkan des Forum ZFD und im AK Friedens- und Konfliktforschung des Auswärtigen Amtes. Mitglied in den Beiräten der Zeitschriften „Die Friedens-Warte“, „Wissenschaft & Frieden“ und „Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung“.

Jochen Hippler, Politikwissenschaftler und Friedensforscher am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Universität Duisburg-Essen) seit 2000. Thematische Arbeitsschwerpunkte: Der Zusammenhang von politischer Gewalt, Governance und politischen Identitäten, etwa religiöser oder ethno-nationaler Art, sowie militärische Interventionen westlicher Länder. Regionaler Schwerpunkt: Naher und Mittlerer Osten, plus Afghanistan und Pakistan.

Margret Johansen, studierte in Berlin und Hamburg. An der Universität Hamburg promovierte sie über das Thema "Amerikanische Atomwaffen in Europa". Seit 1987 arbeitet sie am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH). Von 1987 bis 1997 gestaltete sie den friedenspädagogischen Service des Instituts, seit 1997 gehört sie dem IFSH als Senior Research Fellow an. Seit 2009 ist sie Mitherausgeberin des jährlichen Friedensgutachtens. Sie ist Dozentin im Postgraduiertenstudengang "Master of Peace and Security Studies - M.P.S." der Universität Hamburg.

Folgende Publikationen sind über die DSF zu beziehen

Forschung DSF:

- Stephan Böckenförde: Die War Powers Resolution als ein mögliches Modell für ein Entsendegesetz/Parlamentsbeteiligungsgesetz. Osnabrück 2004 (Heft 1).
- Gerald Schneider/Margit Bussmann: Globalisierung und innenpolitische Stabilität: Der Einfluss außenwirtschaftlicher Öffnung auf das innenpolitische Konfliktpotenzial. Osnabrück 2005 (Heft 2).
- Jürgen Altmann: Nanotechnology and Preventive Arms Control. Osnabrück 2005 (Heft 3).
- Lars Klein/Andreas Steinsieck: Geschichte der Kriegsberichterstattung im 20. Jahrhundert: Strukturen und Erfahrungszusammenhänge aus der aktorszentrierten Perspektive. Osnabrück 2005 (Heft 4).
- Linda Helfrich/Sabine Kurtenbach: Kolumbien – Wege aus der Gewalt. Zur Frage der Transformation lang anhaltender Konflikte. Osnabrück 2006 (Heft 5).
- Götz Neuneck/André Rothkirch: Weltraumbewaffnung und Optionen für präventive Rüstungskontrolle. Osnabrück 2006 (Heft 6).
- Michael Brzoska/Wolf-Christian Paes: Die Rolle externer wirtschaftlicher Akteure in Bürgerkriegsökonomien und ihre Bedeutung für Kriegsbeendigungsstrategien in Afrika südlich der Sahara. Osnabrück 2007 (Heft 7).
- Thorsten Stodiek/Wolfgang Zellner: The Creation of Multi-Ethnic Police Services in the Western Balkans: A Record of Mixed Success. Osnabrück 2007 (Heft 8).
- Thorsten Benner/Andrea Binder/Philipp Rotmann: Learning to Build Peace? United Nations Peacebuilding and Organizational Learning: Developing a Research Framework. Osnabrück 2007 (Heft 9).
- Bernd W. Kubbig: Missile Defence in the Post-ABM Treaty Era: The International State of the Art. Osnabrück 2007 (Heft 10).
- Jens Binder/Michael Diehl: Entscheidungen in multilateralen Konflikten. Osnabrück 2007 (Heft 11).
- Alexander Kelle/Kathryn Nixdorff/Malcolm Dando: A Paradigm Shift in the CBW Proliferation Problem: Devising Effective Restraint on the Evolving Biochemical Threat. Osnabrück 2008 (Heft 12).
- Sabine Klotz: Der Beitrag des Zivilen Friedensdienstes zur zivilen Konfliktbearbeitung in Bosnien-Herzegowina. Osnabrück 2008 (Heft 13).
- Sven Chojnacki: Wandel der Gewaltformen im internationalen System 1946-2006. Osnabrück 2008 (Heft 14).
- Susanne Buckley-Zistel: Between Past and Future. An Assessment of the Transition from Conflict to Peace in Post-genocide Rwanda. Osnabrück 2008 (Heft 15).
- Jürgen Altmann: Millimetre Waves, Lasers, Acoustics for Non-Lethal Weapons? Physics Analyses and Inferences. Osnabrück 2008 (Heft 16).

- Helmut Breitmeier: Globaler Klimawandel und Gewaltkonflikte – Eine Studie zum internationalen Forschungsstand im Auftrag der Deutschen Stiftung Friedensforschung. Osnabrück 2008 (Heft 17).
- Matthias Basedau/Peter Körner: Zur ambivalenten Rolle von Religionen in afrikanischen Gewaltkonflikten. Osnabrück 2008 (Heft 18).
- Wolfgang Liebert/Matthias Englert/Christoph Pistner: Kernwaffenrelevante Materialien und Präventive Rüstungskontrolle: Uranfreie Brennstoffe zur Plutoniumbeseitigung und Spallationsneutronenquellen. Osnabrück 2009 (Heft 20)
- Andreas Heinemann-Grüder: Föderalismus als Konfliktregelung. Osnabrück 2009 (Heft 21)
- Matthias Dembinski/Andreas Hasenclever/Katja Freistein/Britta Weiffen/Makiko Yamauchi: Managing Rivalries – Regional Security Institutions and Democracy in Western Europe, South America, Southeast Asia and East Asia. Osnabrück 2009 (Heft 22)
- Andreas Mehler/Daniel Lambach/Judy Smith-Höhn: Legitimate Oligopolies of Violence in Post-conflict Societies with particular Focus on Liberia and Sierra Leone. Osnabrück 2010 (Heft 23)
- Dr. Volker Franke/Marc von Boemcken: Attitudes, Values and Professional Self-Concepts 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).
- Tobias Pietz/Leopold von Carlowitz: Ownership in Practice. Lessons from Liberia and Kosovo. Osnabrück 2011 (Heft 29).

Arbeitspapiere DSF:

- Friedenskonsolidierung: Handlungsoptionen und Risiken beim Aufbau stabiler Friedensordnungen. Osnabrück 2005 (Heft 1).
- Die Rolle von Religionen in Gewaltkonflikten und Friedensprozessen. Osnabrück 2007 (Heft 2).
- Grundprobleme der Konfliktbeteiligung und Friedenskonsolidierung 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. 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. Januar 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).

Forum DSF:

- Impulse für Friedensforschung und Politik. Stand und Weiterentwicklung der Stiftungsaktivitäten. Osnabrück 2004 (Heft 2).
- Deutsche Stiftung Friedensforschung: 2001 bis 2006/100 Jahre Friedensnobelpreis: Bertha von Suttner. Osnabrück 2006 (Heft 3).
- 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 - 2010

Publikationen aus eigenen Tagungen und Kooperationsveranstaltungen:

- Albrecht, Stephan; Braun, Reiner; Held, Thomas (Hrsg.): Einstein weiterdenken. Thinking beyond Einstein. Frankfurt am Main 2006.
- Rittberger, Volker; Fischer, Martina (eds.): Strategies für Peace. Contributions of International Organizations, States, and Non-State Actors. Opladen 2008.
- Braun, Reiner; Brickwedde, Fritz; Held, Thomas; Neugebohrn, Eberhard; von Uexküll, Ole (Hrsg.): Kriege um Ressourcen. Herausforderungen für das 21. Jahrhundert, München 2009.