Die Brückenbauer

Wie „Framework Diplomacy" auch unüberbrückbar scheinende Konflikte bewältigen kann.

Blickt man auf den Nutzen internationaler Konferenzen und Krisengipfel kann man leicht zum Zyniker werden. Sobald irgendwo in der Welt ein größerer bewaffneter Konflikt ausbricht, kommen Diplomaten in New York, Brüssel oder Genf zusammen, bringen ihre Besorgnis zum Ausdruck und mahnen zur Ruhe. Doch ihre Worte zeitigen nur selten Wirkung. Obwohl zum Beispiel im Syrien-Konflikt die Diplomaten seit nunmehr fünf Jahren verhandeln, tobt der Krieg unablässig weiter.

In einer zunehmend multipolaren Welt lassen sich neue Konflikte wirksam nur mit einer multilateralen Krisendiplomatie bewältigen. Dazu braucht es zahlreiche komplexe Konferenzen, auf denen unter Beteiligung einer Vielzahl von Staaten jeweils ein internationaler politischer Rahmen für die Verhinderung oder zumindest Eindämmung von Gewalt ausgearbeitet wird.

Die Ursache dafür ist in der wachsenden Streuung der globalen Macht zu suchen. Unmittelbar nach dem Kalten Krieg schienen die USA mit einigen wenigen traditionellen Verbündeten Krisen im Alleingang lösen zu können, manchmal mit ein wenig Hilfe der Vereinten Nationen. Das könnte sich als Mythos herausstellen: In den 1990er Jahren versuchten Diplomaten aus den USA und Europa sowie UN-Vertreter, Krisen wie die auf dem Balkan zu lösen. Doch wenn ein Friedensprozess heute Erfolg haben soll, müssen meist weitaus mehr Akteure beteiligt werden.

Wenn ein Friedensprozess heute Erfolg haben soll, müssen weitaus mehr Akteure beteiligt werden als früher.

Russland behauptet seine Stellung im Zentrum der Verhandlungen um Syrien mit diplomatischen und militärischen Mitteln. China kommt wegen seiner Wirtschaftsbeziehungen mit dem Südsudan eine wichtige Rolle zu, wenn es darum geht, der Gewalt in dem Land Einhalt zu gebieten. Auch die Staatschefs der Region – unter anderem aus Äthiopien, Sudan und Uganda – beharren auf

einem diplomatischen Engagement im Südsudan, unter Umgehung der Vereinten Nationen. Diese Entwicklung lässt sich in Afrika und im Nahen Osten insgesamt beobachten: Immer häufiger fordern Regionalmächte eine Führungsrolle im Krisenmanagement ein und erschweren es damit Akteuren von außen (auch westlichen Staaten), die Richtung vorzugeben.

Dass immer mehr Akteure im Krisenmanagement mitmischen, hat naturgemäß Nachteile. Russland engagiert sich nicht nur massiv mit Luftangriffen in Syrien, sondern nutzt seinen politischen Einfluss auch immer wieder, um Friedensbemühungen zu blockieren oder zu schwächen. Chinesische Regierungsvertreter sehen von einer allzu starken Ausübung ihres wachsenden Einflusses häufig ab. Die Journalistin Abigaël Vasselier berichtet über das jüngste Engagement Pekings im Südsudan, dass die chinesischen Vertreter „die Diskussion in multilateralen Gesprächen passiv beobachten“, wenngleich sie privat mehr Aktivität an den Tag legten.

Afrikanische Staatschefs und die Afrikanische Union (AU) tun sich zwar in Fällen wie dem Südsudan und Burundi durch ihre diplomatischen Bemühungen hervor, doch oft scheitern sie an mangelhaften Ressourcen oder fehlender politischer Einigkeit. Die AU zog mit ihrer Bereitschaft, Ende 2015 Soldaten nach Burundi zu entsenden, um einen möglichen Völkermord zu verhindern, internationale Bewunderung auf sich, musste aber ihr Angebot wieder zurückziehen, weil die burundische Regierung Widerstand androhte und die afrikanischen Staatschefs die risikobehaftete Intervention unterschiedlich beurteilten.

In Europa und den USA fürchten pessimistische Beobachter, die Krisenintervention und Friedensarbeit würde mit der immer komplizierteren Diplomatie ebenfalls schwieriger. Doch Verzweifeln bringt uns hier nicht weiter.

Stattdessen müssen sich die Außenministerien westlicher Staaten und Organisationen wie die UN und die EU verstärkt um eine „Framework Diplomacy“ bemühen, wie die International Crisis Group (ICG) es nennt. Der ICG-Bericht „Seizing the Moment: From Early Warning to Early Action”, an dem ich federführend mitgearbeitet habe, spricht von „frühzeitigen und konzertierten Bemühungen, [in einer Krise] internationale Akteure an einen Tisch zu bringen, damit sie ihre Interessen abwägen, ihre Analysen einbringen und eine gemeinsame Handlungsposition entwickeln“ können. Ziel sollte sein, in einer

Krisensituation möglichst früh einen gemeinsamen Nenner zu finden und potenzielle Risiken zu identifizieren, ehe eine Gewalteskalation Kompromisse weiter erschwert.

Westliche Diplomaten haben in Krisen der jüngsten Zeit eine „Framework Diplomacy" vermissen lassen.

Westliche Diplomaten haben in mehreren Krisen der jüngsten Zeit eine solche „Framework Diplomacy" vermissen lassen. Nachdem sich beispielsweise die USA und ihre NATO-Verbündeten die Unterstützung des UN-Sicherheitsrats für eine Militärintervention in Libyen 2011 gesichert hatten, übergingen sie Vorbehalte Russlands und Chinas gegen Luftangriffe und führten so eine geopolitische Spaltung herbei. Und als die USA zwischen 2011 und 2015 den Iran beharrlich aus den diplomatischen Gesprächen um den Syrien-Konflikt ausschlossen, machten sie damit ein Abkommen praktisch unmöglich.

Künftig sollten die amerikanischen und europäischen Vertreter bei aufkeimenden Spannungen und Krisen alle betroffenen Mächte gezielt in die Ausgestaltung einer Lösung einbinden – auch mit solchen, mit denen sie fundamentale Meinungsverschiedenheiten haben. Nicht immer ergeben sich daraus gemeinsame Positionen oder schnelle diplomatische Fortschritte. Die Entscheidung der EU im Jahr 2004, mit dem Iran einen Rahmenvertrag zum iranischen Atomprogramm zu entwickeln, löste nicht die Spannungen um die Ambitionen Teherans, senkte aber das Risiko eines bewaffneten Konflikts und bildete das Fundament für die Vereinbarung im Jahr 2015.

Die EU und Staaten wie Deutschland, in denen der Stellenwert der Diplomatie traditionell hoch ist, scheinen besonders gut geeignet, künftig mittels einer solchen „Framework Diplomacy" eine einigende Rolle zu übernehmen. Das gilt insbesondere für Fälle wie die Ukraine-Krise, in denen massive Differenzen zwischen den Großmächten den UN-Sicherheitsrat lähmen. „Entscheidend ist, dass solche Mechanismen ausgewählt werden, die echte Verhandlungen ermöglichen und statt eines formellen Schlagabtauschs und gegenseitiger öffentlicher Schuldzuweisungen einen Rahmen für die Lösung eines Konflikts schaffen", heißt es im ICG-Bericht.

Immerhin hat Berlin gemeinsam mit Frankreich einen diplomatischen Rahmen – das „Normandie-Format" – für Gespräche mit Moskau und Kiew über die Ukraine-Krise geschaffen und bewahrt. Schwierigkeiten ergaben sich kürzlich, als sich der russische Präsident Wladimir Putin im

Sommer wegen eines angeblichen Übergriffs der Ukraine auf die Krim aus den Gesprächen zurückzog. Kein diplomatischer Rahmen ist unzerstörbar, und wenn sich die Beteiligten nicht engagieren, muss ein diplomatischer Prozess scheitern.

Doch die Schaffung eines diplomatischen Rahmens zur Lösung eines Konflikts verhilft Großmächten zumindest zu einem Raum, in dem sie ihre Differenzen formulieren und darüber sprechen können, wie man das Eskalieren einer Krise verhindern kann. In einer Zeit, in der bewaffnete Konflikte zunehmen und rasch Grenzen überschreiten, sind solche Rahmen unerlässlich.



Richard Gowan
New York

Richard Gowan ist Leiter für UN-Fragen bei der *International Crisis Group* und *Senior Policy Fellow* beim *European Council on Foreign Relations*. Zuvor lehrte er an der *Columbia University* in New York. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Vereinten Nationen, Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Afrika und der Westliche Balkan.

3 LESERBRIEFE

JÃ⊠Â¶rg H.+Trauboth schrieb am 13.09.2016

Framework Diplomacy bedeutet, dass man auch mit seinen Gegnern spricht. Besonders, wenn die Situation völlig verfahren ist.

gabriele schrieb am 17.09.2016

alles richtig, aber hier wird so getan, als ob (nur) der "Westen", anders als andere Akteure quasi ansonsten desinteressiert, wahrhaft an Konfliktlösung/management interessiert ist, und nicht selbst, qua teilweise völkerrechtswidrigen "humanitären" Interventionen ohne vernünftige Planung für das Danach (eines regime change) für Konflikte verantwortlich ist.

Claudia schrieb am 02.10.2016

Dazu müssten die Großmächte lernen sich auch selbst zu Gunsten der Betroffenen (Parteien, Bevölkerung des Krisengebietes) zurückzunehmen und nur Mediatorenrollen einzunehmen. Bisher dominieren ihre eigenen Interessen,