

## The Tswalu Protocol

GRUNDSÄTZE UND RICHTLINIEN FÜR FRIEDENSAUFBAUENDE EINSÄTZE

**Das Tswalu Protokoll fasst eine Übereinkunft zusammen, die auf der Erfahrung einer Gruppe von zivilen und militärischen Fachleuten, Akademikern, Organisationen Einzelner, Regierungsstellen und Staatsechefs beruht, welche im Mittelpunkt von friedenserhaltenden und friedensaufbauenden Einsätzen standen oder stehen.**

### 1. EINFÜHRUNG UND ZIELSETZUNG

Das Tswalu Protokoll fasst eine Übereinkunft zusammen, die auf der Erfahrung einer Gruppe von zivilen und militärischen Fachleuten, Akademikern, Organisationen Einzelner, Regierungsstellen und Staatsechefs beruht, welche im Mittelpunkt von friedenserhaltenden und friedensaufbauenden Einsätzen standen oder stehen.

Das Tswalu Protokoll ist sich der fallweisen Natur von internationalen Maßnahmen gegen bewaffnete Konflikte und gescheiterte Staaten bewusst. Anstatt einfach nach stärkerer Zusammenarbeit zu rufen, stellt es eine Reihe von Grundsätzen und Richtlinien auf, die künftige Friedensarbeiter zur Überwindung jeder der multilateralen Operationen innewohnenden Beschränkungen nutzen können. Welche Schrift haben wir denn, in welcher Größe, wie sind die Buchstabenabstände und so weiter. Trotzdem: Vielleicht ist ja die aktuelle, zeitgeistige und allgemeine Missachtung interessanter, unterhaltsamer und ausschweifender Betrachtungen genau darin zu suchen, dass sie präsentiert wird erst mal in Form von Blindtext, also Blödsinnstext. (Siehe oben.) Und wie sollen Sie, der geneigte Kunde, denn ahnen, wie spannend das später sein könnte. Stellen Sie sich mal vor, hier würde nix stehen. Über Produkte, und Leistungen, und über

Ihren Service, nichts über Ihre tollen Leute. Statt Bildunterschriften können Begriffe im Haupttext kursiv ausgezeichnet werden: das abgebildete Gebäude.

### 2. WAS BEDEUTET FRIEDEN AUFBAUEN?

Es gibt zwei gegensätzliche Ansichten darüber, was 'Frieden aufbauen' eigentlich bedeutet. Die Vereinten Nationen definieren 'Frieden aufbauen' als Anstrengungen zur Bildung von Friedensfähigkeit, zur Versöhnung und zu einem gesellschaftlichen Wandel.

Nach dieser Ansicht ist 'Frieden stiften' ein Langzeitprozess, nachdem eine gewalttätige Auseinandersetzung mehr oder weniger zu einem Ende gekommen ist.

Das Verteidigungsministerium von Großbritannien beschreibt 'Frieden aufbauen' als politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und militärische Maßnahmen, die auf die Untermauerung von politischen Übereinkünften zielen, um damit die Ursachen des Konfliktes zu beseitigen. Nach dieser Ansicht kann das 'Aufbauen von Frieden' schon während der kriegerischen Auseinandersetzungen – wie in Afghanistan - stattfinden, wobei die dort gemachten Erfahrungen die treibende Kraft für das Tswalu Protokoll darstellen.

Das Tswalu Protokoll schließt sich der weitesten Definition von 'Frieden aufbauen' an, die das britische Verteidigungsministerium zugrunde legt; es geht davon aus, dass 'Frieden aufbauen' gelegentlich schon in Angriff genommen werden muss, bevor der Konflikt beendet ist. Mithin ist 'Frieden aufbauen' gleichbedeutend mit 'Stabilisierung';

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

Januar 2008

[www.kas.de/südafrika](http://www.kas.de/südafrika)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

das Ziel besteht darin, die dem Konflikt entkommenden Länder dabei zu unterstützen, Gewalt zu verhindern oder sie zu vermindern, die Bevölkerung und wichtige Einrichtungen zu schützen sowie politische Prozesse zu fördern, die zu einer größeren Stabilität führen und die einer langfristigen gewaltfreien Politik und Entwicklung den Weg bereiten.

### 3. NOTWENDIGKEIT EINES GEMEINSAMEN VORGEHENS

In den vergangenen 15 Jahren haben friedensaufbauende Eingriffe wegen des Fehlens folgender Punkte teilweise Mängel aufgewiesen:

- Sicherheit: Manche örtlichen Kräfte sind gegen den friedensaufbauenden Prozess, die eingesetzte/vorläufige Regierung und die internationalen Beteiligten. Dies wird manchmal als das 'Störenfried' oder 'Spöiler' Problem bezeichnet.
- Weiterreichende Planung: Akteure aus dem Ausland legen kein von Allen vereinbartes Endziel zugrunde, das einen anerkannten Zweck für die gemeinsame Intervention darstellen würde.
- Zuständige Leitung: Es gibt keine anerkannte Leitung mit Weisungsbefugnis gegenüber den verschiedenen unabhängigen Organisationen, die Teil der internationalen Bemühungen sind.
- Bewusstsein kultureller Verschiedenheit: Ausländische Mitarbeiter haben keine hinreichende Kenntnis der Kultur des Gastgeberlandes.
- Örtliche Leistungsträger: Geber sind durch das Fehlen von einheimischen Fachleuten bei der Durchführung von komplexen öffentlichen Projekten eingeschränkt.
- Risikobereitschaft: Wegen fehlenden Vertrauens und Furcht vor Fehlschlägen geben die internationalen Eingreifkräfte zu selten wirkliche Verantwortung an örtliche Partner ab.

- Finanzierung: Finanzierung von außen kann die Friedensbemühungen untergraben, wenn sie nicht systematisch und mit der notwendigen Berücksichtigung von politischen Folgen eingesetzt wird. Weil die Verfahren der Rechnungslegung oft ungenügend sind, können die Abläufe langsam, unberechenbar und nur provisorisch sein, so dass die Tragfähigkeit für die Zukunft zum Problem werden kann. Finanzierung von außen kann außerdem mehr an den Gegebenheiten des Berichtswesens, der Rechnungsprüfung und von Haushaltsperioden orientiert sein anstatt an den Bedürfnissen des Gastgeberlandes.

- Arbeitsplätze und Infrastruktur: Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen und der Infrastruktur, beides entscheidend für einen dauerhaften Frieden, haben nicht die höchste Priorität und erzielen nur selten zufriedenstellende Ergebnisse.

### 4. GRUNDSÄTZE

Die folgende Grundsätze sollten Richtschnur für jeden Bereich des internationalen Eingreifens sein. Versäumnisse bei der Einhaltung eines wichtigen Grundsatzes haben in der Vergangenheit zu einer Gefährdung des gesamten Einsatzes geführt:

- Örtliche Billigung: Auch wenn kurzfristig Frieden eingeleitet ist, wird die Regierung des Gastgeberlandes dennoch scheitern, wenn sie die Bevölkerung nicht für sich gewinnt.
- Gesamtzusammenhang der Bemühungen: Eine stimmige Geschlossenheit beim praktischen Friedensaufbau erfordert die Festlegung von vorrangigen Aufgaben und Einigkeit auf operativer und strategischer Ebene. Priorisierung quer über die verschiedenen Aufgabenbereiche hinweg erfordert entsprechende Strukturen zur Koordinierung und die Unterordnung von nationalen/ organisatorischen Interessen unter die Bedürfnisse des Gastgeberlandes. Die Herstellung einer breiten Übereinstimmung über diese Strukturen vor ihrer praktischen Umsetzung ist von entscheidender Wichtigkeit. Im Prinzip gehört die Ausrichtung von Strategie und Zusammenarbeit zwar in den Bereich der

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

Januar 2008

[www.kas.de/südafrika](http://www.kas.de/südafrika)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Regierung des Gastgeberlandes, bei schwachen Übergangsregierungen kann die Koordinierung jedoch auch einen von außen vorgegebenen Rahmen erfordern. Die Übereinstimmung im Hinblick auf die weitreichenden strategischen Ziele und auf die Mechanismen einer Koordination darf jedoch nicht zu weit ins Einzelne gehen und damit der Selbstständigkeit der internationalen Hilfsorganisationen unnötige Beschränkungen auferlegen.

- **Rechenschaft:** Alle Beteiligten am Prozess des Friedensaufbaus müssen sich einem zwingenden Regelwerk unterwerfen – im Idealfall unter der Aufsicht der örtlichen Behörden in Zusammenarbeit mit den internationalen Partnern – um Transparenz und Rechenschaft zu gewährleisten. Dies betrifft alle internationalen Organisationen und Kräfte, private Sicherheitsdienste, nicht-staatliche Organisationen (NGOs) sowie örtliche Dienstleister.

- **Anpassung an Gegebenheiten:** Erfolg erfordert ein Verständnis dafür, was realistisch erreichbar ist. Die zu einer realistischen Lagebeurteilung beitragenden Faktoren schließen die Bedrohung der Sicherheit des Prozesses ein, die örtliche Leistungsfähigkeit, den Gesamtzusammenhang der Aktion, das Ausmaß des internationalen politischen Willens und von Hilfsquellen sowie die örtliche politische Kultur und Geschichte.

- **Unparteiische Informationen:** Vertrauenswürdige und unparteiische Informationen über die friedensbildenden Maßnahmen sind entscheidend wichtig, um das Vertrauen und die Unterstützung der gastgebenden Bevölkerungen zu gewinnen.

- **Die Rolle der Frauen:** Frauen leiden überproportional durch einen Konflikt; diese Schlüsselgruppe stellt einen wertvollen Aktivposten für den Friedensaufbau und für Verminderung der Konfliktfolgen dar.

- **Ein gemeinsamer Zweck:** Die von außen kommenden Akteure und die örtliche Regierung brauchen Einvernehmen darüber, was das Gastgeberland benötigt und was der langfristige Zweck des internationalen Ein-

greifens sein soll, bevor irgendwelche Rezepte vorgeschlagen werden.

## 5. EINVERNEHMEN ÜBER VORRANGIGE AUFGABEN

Ein erfolgreicher Aufbau des Friedens erfordert die Wiederherstellung eines funktionierenden Staates mit den Schwerpunkten Sicherheit, Entwicklung und Verwaltung. Diese drei Aufgaben sind entscheidend bei jeder friedensaufbauenden Maßnahme; sie sollten in der folgenden Reihenfolge angepackt werden:

- **SICHERHEIT:** Diese ist das erste Ziel in jeder Strategie des Friedensaufbaus. Sicherheit umfasst den allgemeinen Schutz der Öffentlichkeit sowie die nationale und internationale Sicherheit. Die eingreifenden Kräfte müssen den Vorteil ergreifen, den die 'Stunde der goldenen Gelegenheit' bietet – der Zeitraum unmittelbar nach Beendigung der hauptsächlichen Feindseligkeiten – um ein sicheres Umfeld herzustellen. Die nachfolgenden friedenssichernden Maßnahmen müssen in den Zusammenhang eines Stabilisierungsplanes eingebettet sein, wobei die ausländischen und die örtlichen Maßnahmen miteinander verbunden werden. Die gemeinsamen militärischen Kräfte müssen nach vereinbarten militärischen Vorgaben vorgehen (die idealerweise vor Beginn der Militäroperationen festgelegt werden). Diese Kräfte müssen die Ausbildung und die Ausrüstung haben, um den Anforderungen an die Sicherheit nach den Kämpfen zu genügen, wie sie etwa Flüchtlingsströme stellen; darüber hinaus müssen sie Projekte von Notstandsarbeiten mit schnellem Erfolg durchführen können. Vorrang sollte der raschen Aufstellung von einheimischen Kräften zur Sicherung im Inneren und der Grenzen gegeben werden, damit 'Störern' die Bewegungsfreiheit genommen wird. Dieser Prozess muss frühe und angemessene Vorkehrungen zur Entwaffnung, Demobilisierung und wirtschaftlicher Wiedereingliederung früherer Kombattanten vorsehen.

- **ENTWICKLUNG:** Sicherheit und Entwicklung verstärken einander. Die Dringlichkeit liegt in Folgendem: Mehr als die Hälfte aller Länder fallen nach einem Bürgerkrieg

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

Januar 2008

[www.kas.de/südafrika](http://www.kas.de/südafrika)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

innerhalb von fünf Jahren wieder zurück in den Krieg. Die Lehren von Erfolg und Versagen von Nachkriegsländern weisen beständig auf die Notwendigkeit hin, unternehmerische Betätigung anzuregen und Arbeitsplätze zu schaffen, insbesondere für demobilisierte Soldaten. Je höher wirtschaftliche Wachstumsraten sind, desto entschiedener verbessert sich die Chance auf einen Erfolg des Friedensaufbaus. Zur Erzielung einer selbstverstärkenden Dynamik von Wachstum, Stabilität und Entwicklung muss die Strategie den Vorrang der Schaffung von Bedingungen sicherstellen, die ein Unternehmertum überhaupt möglich machen, wie die Verringerung von allgemeinen Geschäftskosten, Förderung der Rechtssicherheit, Schutz des Eigentums, eine stabile Währung und Berechenbarkeit des Steuer- und Ordnungsumfeldes. Der Friedensaufbauprozess muss sicherstellen, dass die Schlüsselministerien ihre Aufgabe erfüllen – notfalls damit, dass technisches und Verwaltungspersonal gestellt wird.

Zahlenmäßige Vorgaben für Entwicklung und Hilfe sollten gesetzt und eingehalten werden, angefangen von der Veröffentlichung von Ausgabenplänen bis hin zu Zielen für das Verhältnis von Entwicklungshilfe zum Bruttoinlandsprodukt. Hindernisse auf dem Weg zu geschäftlichen Tätigkeiten müssen erkannt und angegangen werden. Programme für öffentliche Arbeiten vermindern sowohl Arbeitslosigkeit als auch das Nachwuchsreservoir der Gegenkräfte. Auch dann, wenn Expertise von außen eingebracht wird, sollte die Sichtbarkeit ausländischer Mitarbeiter so gering wie möglich gehalten werden; ebenso sollten Vorschriften bei dem unabdingbaren Minimum gehalten werden.

Es sollte sorgfältig darauf geachtet werden, die Strategien nicht an vorhandenen Vorurteilen und dem kulturellen Umfeld der ausländischen Akteure auszurichten. Ebenso wichtig für eine nachhaltige Entwicklung ist eine schnelle Wiederherstellung des Schulsystems; dieses hat insofern eine ganz wichtige Funktion, als es einen Allen gemeinsamen geschichtlichen Verbindungsstrang herstellt und in einigen Fällen sogar

die kriegszerstörte nationale Identität wieder aufbaut.

- **VERWALTUNG:** Maßnahmen von außen – koordiniert von einer einzigen Dienststelle innerhalb des Landes – sollten darauf gerichtet sein, die Fähigkeiten und die Glaubwürdigkeit der örtlichen Partner zu stärken. Maßnahmen sollten auf besonders wichtige Bereiche wie den öffentlichen Dienst und die Wahlkommission gezielt sein.

Solche Programme sollten durchweg von einer strikt durchgehaltenen Informationsstrategie unterstützt werden. Es ist ganz wichtig, Wege zur Erfassung der Meinungen vor Ort zu schaffen und zu beachten, was die von außen kommenden Akteure über die örtlichen Überlebensstrategien berichten.

Im Laufe der Zeit müssen Zuschüsse für die örtlichen Medien Platz für privat finanzierte Medien machen, damit die Unterstützung nicht die Glaubwürdigkeit des örtlichen Informationswesens beeinträchtigt. Mit Rücksicht auf die Rolle der internationalen Medien für die Beurteilung von Erfolg oder Misserfolg des Unternehmens sollte bedacht werden, welche Nachrichten am besten geeignet sind, in den beitragenden Ländern öffentliche Unterstützung aufzubauen. Informationstätigkeit und Berichte sollten proaktiv gestaltet werden, eine beständige Linie aufweisen und auf höchster Ebene abgestimmt worden sein. Intern sollte die Darstellung einer ganzheitlichen Politik und der Legitimität der Regierung gefördert werden und alle Informationstätigkeit durchziehen.

## 6. DURCHFÜHRUNG DER AUFGABEN UND BEI BEHALTUNG DES ZUSAMMENHALTS

Während der meisten friedensaufbauenden Maßnahmen bricht irgendwann der internationale Konsens anhand bestimmter Probleme zusammen. Nur einige der Spannungen werden abgebaut werden können (die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrates bieten für diese Probleme nur selten Lösungen). Kein Leitfaden zum Friedensaufbau kann fertige Rezepte für den ganzen Bereich von Zwangslagen liefern, die vor Ort auftreten können. Wie immer müssen Maßnahmen auf einem genauen Verständnis der örtli-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

## SÜDAFRIKA

Januar 2008

[www.kas.de/südafrika](http://www.kas.de/südafrika)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

chen Kultur, der politischen Gegebenheiten und den Zusammenhängen des Konfliktes beruhen. Die internationale Reaktion muss gewandt und anpassungsfähig sein – aber ebenso muss sichergestellt sein, dass die Reaktionen keine Kerngrundsätze verletzen oder von dem vereinbarten Friedensplan derart abweichen, dass der Gesamtauftrag gefährdet wird.

Das Tswalu Protokoll dient als Richtschnur für Entscheidungsträger, wenn die Umstände heikle Entscheidungen verlangen, entnommen den kürzlichen Erfahrungen beim Friedensaufbau:

- Staatsaufbau versus Versöhnung. Die Wiederherstellung des Staates wird oft als gleichbedeutend mit Versöhnung angesehen, tatsächlich aber erzeugt Staatsaufbau seiner Natur nach oft Konkurrenzdenken und Konflikte. Er stellt die grundsätzliche Frage in den Raum "Wen als Herrscher?" und bestimmt damit die Kontrolle über die Staatsmittel. Die Umstände werden zum Beispiel diktieren, ob Wahlen sofort abgehalten werden sollen oder besser im Interesse der Friedenswahrung verschoben werden sollten. Aber selbst im letztgenannten Fall ist es wichtig, zu erkennen, dass der Prozess einer kontrollierten politischen Auseinandersetzung über Kernfragen ein schöpferischer sein kann und eine weitreichende Versöhnung bewirken kann.

- Zusammenarbeit mit dem Staat versus Umgehung des Staates. Friedensaufbauende Maßnahmen haben nahezu immer ein Mandat zum Aufbau staatlicher Macht. Aber manchmal arbeiten die staatlichen Behörden dagegen oder ihnen fehlt die Sachkunde. Kurzfristig mögen die am Friedensaufbau Beteiligten nur die Wahl haben, an den staatlichen Behörden vorbei statt mit ihnen zu arbeiten, sei es auch auf Kosten der Schwächung genau derjenigen Institutionen, die sie wieder aufbauen sollen. Aber wenn die Notwendigkeit der Umgehung der Regierung gerade auf deren Versagen beruht, dann erfordert es die weitere Zukunft des Friedensauftrags, dass er einer gründlichen internen Überprüfung unterzogen wird und im äußersten Fall aufgegeben wird, falls

die Regierung jegliche Partnerschaft beendet.

- Staatliche versus außerstaatliche Macht. Oft ist eine Staatsmacht in entlegenen Gebieten gescheiterter Staaten einfach nicht vorhanden. Die internationalen Akteure müssen mithin mit einem 'Machthaber' zusammenarbeiten, wer auch immer das ist (z. B. traditionelle Älteste, Führer der örtlichen Miliz, selbst ernannte Bürgermeister oder Gouverneure, Priester usw.). Obwohl eine sorgfältige Beurteilung und Kenntnis der örtlichen Gegebenheiten äußerst wichtig bei der Entscheidung über konkurrierende Ansprüche sind, ruft selbst eine wohlbe gründete Wahl manchmal örtliche Auseinandersetzungen hervor.

- Verfassungsmäßiges/geschriebenes Recht versus herkömmliches Recht. Die Justiz und die Polizei spielen in vielen Nachkriegsstaaten – insbesondere in armen – üblicherweise nur eine geringe Rolle. In solchen Fällen verlassen sich örtliche Gesellschaften grundsätzlich auf herkömmliches oder religiöses Recht (wie die Scharia) und auf eine Reihe von Mitteln neben der Verfassung für polizeiliche Funktionen und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Von außen kommende Akteure stehen vor der schwierigen Wahl, ob sie dies akzeptieren und mit den informellen Systemen zusammenarbeiten oder ob sie auf einem formal geregelten Justiz- und Polizeisystem bestehen sollen. Dies stellt insbesondere für 'Rechtsstaat' -Projekte eine Herausforderung dar. Beim Arbeiten mit ausschließlich formalen Systemen besteht das Risiko, tatsächlich funktionierende Systeme zu übergehen; umgekehrt könnte die Aufgabe von formalen Sicherheitsstrukturen die Regierungsarbeit und die Entwicklung gefährden. Die von außen kommenden Beteiligten versuchen zunehmend, Brücken zwischen schwachen staatlichen Strukturen und informellen Regelungen zu bauen – wie durch Projekte einer von der örtlichen Gemeinschaft getragenen Polizei. Dies spiegelt den Vorrang des Kernprinzips einer wirklichen Selbstverwaltung wider.

- Chancengleiche Auftragsvergabe versus Quotenregelung für gesellschaftliche Grup-

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

Januar 2008

[www.kas.de/südafrika](http://www.kas.de/südafrika)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

pierungen. Die Vergabe von Aufträgen durch die Friedensarbeiter – für Angestellte, Miete, Beschaffung, Bauarbeiten – ist eine wesentliche Einkommensquelle und kann Konflikte auslösen. Die auswärtigen Akteure müssen oft entscheiden zwischen ausschließlich objektiven Vergabepinzipien und einem örtlichen Beharren auf einem Rotationsprinzip nach ethnischen Gesichtspunkten oder nach anderen Kriterien.

Obwohl das Letztere dadurch beim Erhalten des Friedens behilflich sein kann, dass jede Gruppe einmal 'an die Reihe kommt', untergräbt es das Prinzip von objektiven Kriterien. Es könnte auch friedensaufbauende Maßnahmen kostspieliger machen.

Nichtsdestoweniger ist es bei zwei schlechten Möglichkeiten das Beste, die schlimmsten Auswüchse des örtlichen Systems abzumildern, anstatt ungewünschte ausländische Strukturen durchzusetzen, die sehr wahrscheinlich verhasst sind und letztendlich abgelehnt werden.

- Frieden versus Gerechtigkeit. Forderungen nach der Verhaftung von einzelnen Leuten, die Kriegsverbrechen verdächtigt werden – sei es von der örtlichen Gemeinschaft, sei es von internationalen Menschenrechtsgruppen – können mit der Notwendigkeit kollidieren, Aufständische am Aufhetzen zur Gewalt zu hindern. Praktisch bei jedem friedensaufbauenden Einsatz kommt die Gratwanderung zwischen Frieden und Gerechtigkeit vor. Soweit es die internationale Politik gestattet, sollten sich Entscheidungen an den Wünschen der Regierung des Landes und dessen Bevölkerung ausrichten und nicht an den ausländischer Beteiligter.

- Eigentum von Einheimischen versus Effektivität. Die Notwendigkeit, Eigentum in die Hände von Einheimischen zu legen kann mit dem Zwang zu schnellen Erfolgen kollidieren. Dieses Problem wird noch verschärft durch den zunehmenden Gebrauch von quantitativen Kriterien zur Beurteilung von friedensaufbauenden Maßnahmen von außen.

- Zivilgesellschaft versus Staat. Eine lebendige Zivilgesellschaft wird als ein wichtiges Element einer starken Demokratie angesehen und von Einheimischen getragene

Gruppen (NGOs, 'Non Governmental Groups') sind oft der wirkungsvollste Partner für Entwicklungsprojekte. Dennoch ist es auch wichtig, zur Stärkung der Leistungsfähigkeit und Daseinsberechtigung von staatlichen Institutionen Geldmittel über sie zu leiten. Zu viele Hilfgelder über die örtlichen NGOs kann die Bildung von staatlichen Institutionen untergraben, zum Beispiel durch das Weglocken der fähigsten Beamten. Friedensarbeiter müssen fundierte Entscheidungen treffen, um bei ihren Partnern in beiden Gruppen das rechte Maß zu finden.

## 7. ZEHN SCHRITTE ZU EINER ZUSAMMENHÄNGENDEN ARBEIT

Das Tswalu Protokoll hat zehn Maßnahmen zur Verbesserung der Effektivität von friedensbildenden Interventionen ermittelt.

1. Einsatzplan: Um den friedensaufbauenden Prozess durchzuführen, sollte ein 'Einsatzplan' aufgestellt werden, der in den Verantwortungsbereich der örtlichen Regierung fällt, von dort geführt wird und zu dem militärische und andere internationale Organisationen einen Beitrag leisten; und zwar in den frühesten Phasen der Intervention, um damit einen inhaltlich und zeitlich abgestimmten Bezugspunkt für den Einsatz zu schaffen.

2. Herstellung einer einheitlichen Linie: Gleich zu Beginn des Einsatzes sollte ein auf höchster Regierungsebene angesiedelter Ausschuss gebildet werden – etwa wie die Policy Action Group (PAG) in Afghanistan (im Wesentlichen ein 'Entwicklungs-Kriegskabinett') –, um damit die internationalen und örtlichen Programme zur Verwaltung, Entwicklung und Sicherheit zu koordinieren.

3. Führungsnationen: Die gastgebende Nation ist die Führungsnation. Sie ist jedoch anfällig für eine Überforderung durch einerseits die örtlichen Anforderungen als auch andererseits durch internationale Hilfsangebote. Falls dies tatsächlich droht, können auswärtige Nationen auf besonderen Sicherheits- und Entwicklungsgebieten verpflichtet werden, es muss jedoch sorgfältig

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

Januar 2008

[www.kas.de/südafrika](http://www.kas.de/südafrika)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

darauf geachtet werden, dass sie der gastgebenden Nation verantwortlich sind und nicht eigenständig operieren.

4. Fähigkeiten aufbauen: Eine örtliche Selbstverwaltung sollte so früh wie möglich beginnen. Es muss Klarheit darüber gewonnen werden, welche technischen und Verwaltungsfähigkeiten fehlen, damit zu erkennen ist, welche Verbesserungen und Hilfen erforderlich sind. Der Schwerpunkt muss auf Institutionen und nicht auf Einzelnen liegen.

5. Einschätzung der Wirtschaft: Eine eingehende Bestandsaufnahme der örtlichen Wirtschaft muss bei Beginn eines friedensaufbauenden Einsatzes an erster Stelle stehen und wird dabei helfen, Geldgeber zur Unterstützung zu motivieren. Friedensaufbau muss auf einer klaren Kenntnis der Wettbewerbsstärken und –schwächen beruhen, einschließlich der treibenden Wachstumskräfte und Schlüsselexporte.

6. Hilfeschwerpunkte und Prioritäten: Hilfe muss schwerpunktmäßig geleistet und Prioritäten müssen gesetzt werden. Einige Dinge sind wichtiger als andere. Der Versuch, alles auf einmal zu tun, wird mit Sicherheit scheitern. Hilfgelder sollten auf die Gebiete geleitet werden, wo schon einige Bedingungen für wirtschaftlichen Erfolg vorhanden sind – in anderen Worten: Der vorhandene Markt sollte gestärkt anstatt neu geschaffen werden.

7. Arbeitsplätze schaffen: Das Augenmerk muss darauf gerichtet werden, die Beschäftigung zu verstärken und die Geschäftskosten zu verringern – angefangen von einer besseren Politik bis zu einer verbesserten realen Infrastruktur. Öffentliche Arbeitsprogramme können mithelfen, die bei einem Ende der Feindseligkeiten immer vorhandene Grundströmung von hohen Erwartungen zu kanalisieren. Diese Erwartungen ebbten selten ab; tatsächlich nehmen sie um so mehr zu, als die Regierung sie erfüllt.

8. Verhaltenskodex: Private Sicherheitsdienste sind heutzutage ein überall vorhandener Teil friedensaufbauender Einsätze. Eine Haltungsänderung bei der Akzeptanz,

Einbeziehung und Regulierung ihrer Aktivitäten ist notwendig. Sowohl PSCs (Private Security Companies, Private Sicherheitsdienste) als auch NGOs (Non Governmental Organisations, Nicht-Regierungs Organisationen) sollten durch die Aufstellung eines Verhaltenskodex reguliert werden. Das internationale Recht sollte darauf überprüft werden, wie diese neue Sicherheits-Szenario integriert werden kann.

9. Information und Nachrichten: Eine strategische Nachrichtenkampagne, die auf die Lieferung von sorgfältig gestaffelten Nachrichten an örtliche, regionale und internationale Empfänger gerichtet ist, ist unentbehrlich.

10. Aufrechterhaltung der Stoßkraft: Für die Fortdauer des von außen kommenden friedensaufbauenden Einsatzes ist die Aufrechterhaltung der Stoßkraft unerlässlich; sie beruhigt die Bevölkerung. Dies erfordert längere Turnuswechsel für das führende militärische und zivile Personal.

#### Anmerkungen

Der Tswalu Prozess, auf den dieses Protokoll zurückgeht, umfasst zwei reguläre Treffen: Am Kivu-See in Ruanda vom 21.–22. Juli 2007 und im Tswalu Kalahari Naturschutzgebiet vom 29. November bis zum 1. Dezember 2007. Eine Liste der Teilnehmer befindet sich am Schluss dieses Papiers. Ein umfassender 'Friedens-Aufbau-Dialog' wurde außerdem durch eine breit angelegte Diskussion mit externen Beratern über die offiziellen Unterlagen und über dieses Protokoll weitergeführt. Der Prozess wurde von der Brenthurst Foundation ([www.thebrenthurstfoundation.org](http://www.thebrenthurstfoundation.org)) im Zusammenwirken mit der Danish International Development Agency (Danida) in Gang gesetzt.

#### TEILNEHMER DES TSWALU PROZESSES

##### *Gemeinsame Vorsitzende*

Paul Kagame (HE), President of Rwanda\*\*\*

Francisco Santos (HE), Vice-President of Colombia\*\*\*

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

SÜDAFRIKA

Januar 2008

[www.kas.de/südafrika](http://www.kas.de/südafrika)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

Ib Petersen (Hon.), State Secretary for Foreign Affairs, Denmark\*\*\*

Carlton Fulford (General, USMC, rtd), US\*\*

*Diskussionsteilnehmer*

Adam Cobb (Prof.), US Air Force Air War College, Maxwell AFB, Alabama, US\*

Agostinho Zacarias (Dr), United Nations Development Program, Zimbabwe\*

Andrew Stewart (Maj.-Gen. rtd), UK\*

Ato Yemane Kidane (Mr), Centre for Policy Research and Dialogue, Ethiopia\*

Brownie Samukai (Hon.), Defence Minister, Liberia\*

Chris Vernon (Colonel), Deputy Commander: IMATT, Sierra Leone\*

Christopher Coker (Prof.), London School of Economics, UK\*

Danielle Pletka (Ms), American Enterprise Institute, US\*

David Richards (Lt.-Gen. Sir), Commander: ISAF IX, Allied Rapid Reaction Corps, UK\*

Dominic Medley (Mr), Moby Media Group, Afghanistan\*

Dominique Orsini (Dr), Former UN & EU political adviser, Bosnia & Afghanistan\*

Emmanuel Karake Karenzi (Maj.-Gen.), African Union Deputy Commander, Darfur\*\*

Frank Mugambage (Maj.-Gen.), Office of the Presidency, Rwanda\*

Frank Pearl (Hon.), Alta Consejería para la Reintegración, Presidencia, Colombia\*\*\*

Frank Rusagara (Brig.-Gen.), Commandant: Military Academy, Rwanda

Jordan Ryan (Amb.), Deputy Special Representative of the Secretary General, Liberia\*

Kelly Langdorf (Colonel), Office of the Secretary of Defence, US\*

Kieran Prendergast (Sir), Former UN Under-Secretary-General, UK\*

Larry Swantner (Colonel rtd), US

Montgomery McFate (Dr), Social Science Adviser: US Army Human Terrain System Program, US\*

Patrick Mazimhaka (Hon.), Deputy Chair, African Union

Paul Wolfowitz (Hon.), American Enterprise Institute, US\*

Peter Jouvenal (Mr), Gandamak Lodge, Afghanistan\*

Rory Stewart (Mr), Turquoise Mountain Foundation, Afghanistan\*

Shaha Ali Riza (Ms), World Bank, US\*

Steve Stead (Rear-Admiral, rtd), Brenthurst Foundation, South Africa

Vance Serchuk (Mr), Office of Senator Lieberman, US\*

*Verfasser von Beiträgen*

Alistair Harris (Mr), Pursue Group, Lebanon

Aziz Hakimi (Mr), Killid Group, Afghanistan\*\*

Bill Byrd (Dr), World Bank, US

Chris Brown (Maj.-Gen.), Chief of Staff, ISAF IX; General Officer Commanding: Northern Ireland, UK

Chris Parker (Lt.-Col. rtd), Centre for Defence & International Security Studies (CDISS), UK

Dale Lautenbach (Ms), World Bank, US

Dickie Davis (Brig.-Gen.), Chief Engineer: ISAF IX; Assistant Chief Planner: Land, UK

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Martin Edmonds (Prof.), CDISS, UK

SÜDAFRIKA

Mauro De Lorenzo (Mr), American Enterprise Institute, US

Januar 2008

Michelle Parker (Ms), RAND Corporation, US

[www.kas.de/südafrika](http://www.kas.de/südafrika)  
[www.kas.de](http://www.kas.de)

Sean McFate (Mr), Bipartisan Policy Center, US

---

\* nur bei der Tswalu Veranstaltung

\*\*nur bei der Kivu Veranstaltung

\*\*\* Teilnahme ohne Anwesenheit

*Verfasser von Tswalu Protokoll Entwürfen*

Greg Mills (Dr), Brenthurst Foundation, South Africa

Jeffrey Herbst (Dr), Miami University, US\*\*\*

John Mackinlay (Dr), King's College, London, UK

Ken Menkhaus (Dr), Davidson College, US

Terence McNamee (Dr), Royal United Services Institute for Defence & Security Studies, UK