

Gemeinsame Konferenz
Kirche und Entwicklung



Vertrauen auf die Kraft des Zivilen

**Kommentar zum 2. Bericht der Bundesregierung
über die Umsetzung des Aktionsplans
„Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und
Friedenskonsolidierung“**

Inhalt

1. Das Zivile bei der Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung
2. Politische Bewertung
3. Kommentierung einzelner Aspekte des 2. Umsetzungsberichts
 - 3.1 Einebenen der Unterschiede zwischen Aktionsplan und Weißbuch von 2006
 - 3.2 Fehlen der politischen Steuerung bei der Implementierung des Aktionsplans
 - 3.3 Undifferenzierte Zuordnung der Aktivitäten unter das Stichwort der „Krisenprävention“
4. Fazit

1. Das Zivile bei der Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung

(1.1) Im Jahr 2004 hatte die damalige Bundesregierung einen Aktionsplan mit dem Titel „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vorgelegt. Die im Herbst 2005 aus CDU/CSU und SPD gebildete Regierung hat die von ihrer Vorgängerin auf den Weg gebrachte Orientierung der deutschen Friedenspolitik bestätigt und sich für die Fortführung sowie finanzielle Förderung des Aktionsplans ausgesprochen.

Der Aktionsplan als Wegweiser für die deutsche Friedenspolitik

(1.2) Der Aktionsplan ist ein anspruchsvolles Vorhaben, mit dem die Bundesregierung auf die veränderte Weltlage reagiert. Ziel ist, alle Möglichkeiten und Instrumente der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik zu bündeln, um in Krisenregionen dem gewaltsamen Austrag von Konflikten vorzubeugen, bereits ausgebrochene Gewalt einzudämmen und nach einem Ende der Gewaltakte den dann oft noch zerbrechlichen Frieden zu festigen. Dies wird in den Rang einer politischen Querschnittsaufgabe erhoben und postuliert einen umfassenden Politikansatz. Er ist vom Primat des Zivilen bestimmt und orientiert sich an der Idee einer nicht militärisch verengten Sicherheit.

Mit der Programmatik ihres Aktionsplans sucht die Bundesregierung aus dem Dilemma bisherigen politischen Handelns herauszukommen. Es entsteht dadurch, dass sich die Politik erst herausgefordert sah und sieht, wenn eine gesellschaftlich-politische Auseinandersetzung die Schwelle der Gewalt erreicht hat und Wirkungen erzeugt, die aus deutscher Sicht unerwünscht sind.

Kommentierung und Bewertung durch die GKKE

(1.3) Die GKKE hatte seinerzeit den Ansatz des Aktionsplans begrüßt.¹ Insbesondere besticht an dem Vorhaben Folgendes:

¹ Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Rüstungsexportbericht 2004 der GKKE, vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte, Berlin/ Bonn 2005, S. 59.

- Die Bundesregierung strebt Kohärenz in ihrer Friedenspolitik an.
- Die Bundesregierung setzt mit dem Aktionsplan vor allem auf zivile Mittel, um den Frieden zu erreichen, zu festigen und zu wahren.
- Die Bundesregierung erkennt die Notwendigkeit eines präventiven Handelns an.
- Die Bundesregierung will in Deutschland wie in den Krisenregionen neben politischen Akteuren auch gesellschaftliche Kräfte einbeziehen.
- Der Aktionsplan stützt sich auf einen umfassenden Begriff von Sicherheit. Er lässt neben den staatlichen Sicherheitsinteressen auch Raum für Belange der „menschlichen Sicherheit“.

(1.4) Der Aktionsplan sieht vor, dass die Bundesregierung Parlament und Öffentlichkeit alle zwei Jahre über Stand und Perspektiven der Implementierung berichtet. Nachdem ein erster Umsetzungsbericht im Jahr 2006 veröffentlicht worden war, hat das Bundeskabinett am 16. Juli 2008 den zweiten Bericht dieser Art verabschiedet.²

Das eingeführte Berichtswesen erlaubt den Abgeordneten und der politisch wie fachlich interessierten Öffentlichkeit, Einblick in das Geschehen zu nehmen. Der damit erreichte Zugewinn an Transparenz soll auch die Bereitschaft der Bundesregierung einschließen, sich einer kritischen Auseinandersetzung mit den hier bilanzierten politischen Aktivitäten und dem Dokument zu stellen.

(1.5) Unter dieser Voraussetzung legt die GKKE in einem ersten Teil (Kapitel 2: Politische Bewertung) ihre Sicht auf die Entwicklung im Berichtszeitraum dar. In einem zweiten Teil (Kapitel 3: Kommentierung einzelner Aspekte des 2. Umsetzungsberichts) nimmt sie zum aktuellen Bericht der Bundesregierung Stellung.³

Beides geschieht unter Bezug auf positive Äußerungen beider Kirchen zu Ansatz und Vorhaben des Aktionsplanes.⁴ Darin kommen aber auch Ver-

² <http://www.auswaertiges-amt.de/dipol/de/Außenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Aktionsplan-Bericht2.html>.

³ Die Stellungnahme wurde erarbeitet von Birgit Felleisen (Misereor), Wolfgang Heinrich (Evangelischer Entwicklungsdienst) und Bernhard Moltmann (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung/ GKKE-Fachgruppe Rüstungsexport) (federführend).

⁴ Die deutschen Bischöfe, Gerechter Friede, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen

Bischofskonferenz, 27. September 2000, S. 11 ff. und Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in

bundenheit und Partnerschaft mit Menschen, Gemeinschaften und Partnerorganisationen jenseits deutscher Grenzen zum Ausdruck, die „leidenschaftlich nach Wegen des Friedens und der Gewaltlosigkeit suchen“.⁵ Die Perspektive von Außen mitzudenken ist neben den ethischen Orientierungen zentraler Maßstab jeglicher Bewertung.

Deutschland, Gütersloh 2007, S. 108 ff.

⁵ Gerechter Friede (2000), a.a.O., S. 11.

2. Politische Bewertung

Politischer Stellenwert der zivilen Friedenspolitik:

(2.1) Die GKKE begrüßt die Entscheidung der gegenwärtigen Bundesregierung, das Vorhaben des Aktionsplans fortzusetzen und inhaltlich wie finanziell auszubauen. Sie fordert, an der getroffenen Prioritätensetzung für die zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung festzuhalten. Diese ist auch gegenüber dem Drängen nach einer stärkeren militärischen Komponente durchzuhalten. Das Attribut „zivil“ gilt für alle drei Teilbereiche des Aktionsplans und kann nicht allein auf den Aspekt der Krisenprävention beschränkt werden.

Vor allem längerfristige Perspektive und entsprechendes Durchhaltevermögen tun not: Klimaveränderungen, Migration und Vertreibung, Mangel an urbarem Land, schwindende Wasserressourcen sowie versiegende Energiequellen werden Konfliktpotentiale innerhalb und zwischen Gesellschaften sowie Staaten tendenziell wachsen lassen. Lang währende Gewaltkonflikte wie immer wieder neu aufbrechende gewaltsame Auseinandersetzungen signalisieren die Virulenz der zugrunde liegenden Konflikte. Umso dringlicher ist eine kohärente Friedenspolitik, als deren Bestandteil Krisenprävention eine gewaltsame Eskalation von Interessengegensätzen verhindert.

Politische Querschnittsaufgabe: national und international

(2.2) Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung erfordert, wie der Aktionsplan unterstellt, einen ressortübergreifenden Ansatz. „Politische Querschnittsaufgabe“ lautet das gepriesene Stichwort. Für seine Realisierung sind institutionelle Neuausrichtungen erforderlich. Überkommene Ressortgrenzen und -verantwortlichkeiten sind durch Verfahren der Kooperation und Verzahnung von Kompetenzen unter der Maxime der zivilen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung zu überwinden.

Was für die innerstaatliche Ebene selbstverständlich sein sollte, gilt umso mehr für die inter- und transnationale Zusammenarbeit. Die GKKE hält es deshalb für geboten, die Phase des „Schönheitswettbewerbs“ nach dem Motto „Welcher Staat hat das attraktivste Modell?“ hinter sich zu lassen. Auf europäischer wie globaler Ebene ist auf wirksame Mechanismen abgestimmter und aufeinander bezogener Aktivitäten zuzugehen.

(2.3) Der UN-Weltgipfel im Jahr 2005 hatte sich bereits auf die Wahrnehmung einer überstaatlichen Schutzverantwortung („Responsibility to Protect“) verständigt. Das Konzept der internationalen Schutzverantwortung folgt einem ganzheitlichen Ansatz: Er schließt die Vorbeugung ebenso ein wie die unmittelbare Reaktion in Krisen und die Verantwortung für den Wiederaufbau, wenn die öffentliche Ordnung und gesellschaftliche wie wirtschaftliche Interaktionen zusammengebrochen sind. Militärische Optionen sind nur dann vorgesehen, wenn alle anderen Mittel ausgeschöpft sind und es nicht gelungen ist, Situationen zu vermeiden, in denen eine solche erwogen werden muss. Dies ist insbesondere bei Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit der Fall.

Auch wenn auf UN-Ebene die Implementierung des Ansatzes nur zögerlich vorankommt, besteht auf der Ebene der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen kein Anlass, nicht selbst entsprechende Vorhaben zu initiieren. Das gilt auch für die deutsche Politik.

(2.4) Die Ausgestaltung des Aktionsplans ist nach Einschätzung der GKKE angemessener Ort und geeignetes Instrument, die deutsche Politik an den Vorgaben der internationalen Schutzverpflichtung auszurichten. Ferner bietet die anstehende Neuorganisation der internationalen Kompetenzen der EU im Rahmen des Lissabon-Vertrags Gelegenheit, hier weitere Schritte zu gehen. Wie notwendig dies ist zeigen Bewertungen von bisherigen entsprechenden Maßnahmen unter EU-Banner, z.B. im Kongo, Tschad oder Sudan, wo nationale Interessen bislang verhindert haben, den Zielen der zivilen Krisenprävention, gewaltvorbeugender Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung zügig nachzukommen.

Rolle der Zivilgesellschaft

(2.5) Die Bundesregierung ist mit Anlage und Umsetzung des Aktionsplans so mutig gewesen, dessen Aufgaben nicht allein schultern zu wollen. Vielmehr hat sie das Vorhaben für Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen geöffnet und dafür das Schlagwort einer „Kultur der Zusammenarbeit“ kreiert. Dies schließt nicht nur die Übertragung von Aufgaben je nach Kompetenz und Handlungsmöglichkeiten ein. Es sollte auch beinhalten, sich auf ein wechselseitiges und gemeinsames Lernen der verschiedenen Akteure einzulassen. Transparenz und Durchlässigkeit sind hier die Devise.

Ihren Niederschlag hat die gewünschte „Kultur der Zusammenarbeit“ auch in Aufgaben- und Zusammensetzung des Beirates für zivile Krisenprävention gefunden, der den Ressortkreis fachlich begleiten soll. Die GKKE wirkt in diesem Gremium mit und hat sich an der Ausarbeitung von dessen Stellungnahme zum 2. Umsetzungsbericht zum Aktionsplan beteiligt⁶.

(2.6) Um die Rede von einer „Kultur der Zusammenarbeit“ mit Leben zu füllen, ist aus Sicht der GKKE notwendig,

- in der Phase der Krisenprävention die unterschiedlichen Möglichkeiten staatlicher wie zivilgesellschaftlicher Akteure zur frühen Erkennung von krisenhaften Entwicklungen (early-warning) auszuschöpfen. Die zeitliche Qualifikation des Frühzeitigen bezieht sich materiell auf die Phasen, in denen das Zusteuern auf eine gewaltförmige Bearbeitung von Konflikten noch nicht andere Handlungsmöglichkeiten ins Abseits manövriert hat. Dazu ist ein differenziertes Instrumentarium für eine Prävention von Gewalteskalationen mit zivilen Mitteln zu entwickeln. Dies entspräche der ersten Säule des Konzepts der internationalen Schutzverantwortung und würde den in Krisen zu schnell aufkommenden Ruf nach militärischen Optionen eindämmen.
- in der Phase der Konfliktbearbeitung die lokalen zivilgesellschaftlichen Kapazitäten zu nutzen. Das stärkt die Eigenverantwortung der Akteure in den Konflikten und gewährleistet die Nachhaltigkeit der getroffenen Maßnahmen. Positive Chancen liegen in dem Potential lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure, an politischen Prozessen mitzuwirken und diese mitzugestalten.
- in der Phase der Friedenskonsolidierung langfristig zivilgesellschaftliche Akteure zur Rehabilitation sozialer, wirtschaftlicher und kultureller Interaktionen zu unterstützen. Von Anfang an sind sie in Planung, Durchführung und Evaluation von Vorhaben einzubeziehen.

Diese Vorschläge greifen jedoch nur, wenn sich die einzelnen Schritte auf den politischen Willen stützen können, sie auch konsequent zu gehen, und wenn die militärische Option nicht Oberhand gegenüber dem Spektrum ziviler Handlungsmöglichkeiten gewinnt.

(2.7) Ferner rät die GKKE, die Kompetenz zivilgesellschaftlicher Akteure zu nutzen, um Anliegen und Instrumente des Aktionsplans in den hiesigen

⁶ Vgl. dazu unten die Ausführungen unter Ziffer 3.18

gesellschaftlichen und politischen Kontexten zu verankern. Schon vor der Inauguration des Aktionsplans waren und sind es schließlich Menschen, die Erfolg wie Scheitern entsprechender Bemühungen erlebt haben. Sie können gleichsam als Botschafter dafür in der Öffentlichkeit jenseits medialer Aufmerksamkeit wirken.

Herausgehobene Stellung des Beauftragten für Krisenprävention

(2.8) Mit der Reform der inneren Verwaltungsgliederung des Auswärtigen Amtes droht eine Nivellierung der bisher hervorgehobenen Stellung eines Beauftragten für Zivile Krisenprävention. Die Aufgabe wird seit dem Frühjahr 2008 vom Beauftragten für Globale Fragen wahrgenommen. Zu seinem Aufgabenbereich zählen „Zivile Krisenprävention, Menschenrechte, Humanitäre Hilfe und internationaler Terrorismus“.

In diesem Themenkatalog sieht die GKKE, bei nicht zu bestreitender Relevanz der genannten Problemfelder, eine ungeklärte Mischung von Ursachen, Folgen und Begleiterscheinungen aktueller Herausforderungen. Dies fällt hinter den Erkenntnisstand zurück, wie ihn schon der Aktionsplan aus dem Jahr 2004 konstatiert hatte. Das institutionelle Gewicht dieser Position ist auch Ausdruck einer politischen Entscheidung, welchen Stellenwert die so hoch gepriesene Querschnittaufgabe der Krisenprävention haben soll. Die GKKE warnt davor, dass verwaltungsinterne Kompetenzverlagerungen politische Absichten unterlaufen.

(2.9) Die gleiche Warnung gilt der Einschätzung, dass Anstöße, unter den Maßgaben der Krisenprävention institutionelle Neuorganisationen in die Wege zu leiten, in der gegenwärtigen politischen Konstellation stagnieren. Sollten sie erfolgen, so scheinen sie erst in der Zeit nach den für 2009 anstehenden Bundestagswahlen und der dann erfolgenden Bildung einer neuen Bundesregierung möglich zu sein.

Es ist banal, muss aber hier wiederholt werden: Die Krisen der Welt warten nicht darauf, dass sich politische Mehrheitsverhältnisse in Deutschland und mit ihnen administrative Strukturen verändern. Angst und Misstrauen, dass die Integration von Politikfeldern angesichts neue Herausforderungen institutionelle Barrieren berühren und aus heutiger Sicht unsteuerbar erscheinende Prozesse auslösen, sind die falschen Ratgeber.

(2.10) Die Informationen über die Arbeit des Ressortkreises unter Vorsitz des im Auswärtigen Amt angesiedelten Beauftragten für Globale Fragen

zeigen ihn als Schauplatz von konkurrierenden Interessen der beteiligten Ressorts. Um die hervorgehobene Stellung des Beauftragten zu sichern, gibt die GKKE zu erwägen, diese Position als Stabsstelle, die ausschließlich für „Zivile Krisenprävention“ zuständig ist, im Auswärtigen Amt zu verankern. Sie sollte über die Einhaltung der Ziele des Aktionsplans wachen. An die Inhaber dieser Funktion richtet sich auch die Erwartung, Informationen zur Frühwarnung zu sammeln und solche auszusprechen. Ebenso wäre dies der Ort, Erfahrungen der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung systematisch auszuwerten. Damit wäre der Weg zur Bildung einer „Lessons Learned Unit“ nach dem Vorbild der UN geebnet.

Aufwertung des Beirates „Zivile Krisenprävention“

(2.11) Damit verbinden ließe sich gleichzeitig eine Aufwertung des Beirates „Zivile Krisenprävention“. Bislang ist er dem Ressortkreis zugeordnet und fristet angesichts der fehlenden Relevanz dieses Gremiums ebenfalls eher ein Schattendasein. Soll der Beirat tatsächlich Ausdruck der „Kultur der Zusammenarbeit“ sein, ist er mit größerer Unabhängigkeit vom Ressortkreis auszustatten. Dies schließt auch die Möglichkeit ein, sich unabhängig zu Kontroversen um Themen des Aktionsplans zu äußern und aktuelle Programme wie Projekte kritisch zu begleiten. Adressaten dafür wären gleichermaßen Legislative, Exekutive und Öffentlichkeit.

Die bisher gesammelten Erfahrungen mit der Arbeit des Beirates zeigen, dass der hier versammelte Sachverstand der um Mitwirkung gebeten zivilgesellschaftlichen Organisationen besser genutzt werden könnte, um die Intentionen des Aktionsplans zu verwirklichen. Deshalb rät die GKKE der Bundesregierung, dem Eindruck zu wehren, es handele sich bei dem Beirat allein um eine „Alibiveranstaltung“.

Bedarf an Auswertung von Erfahrungen (Wirkungsanalyse)

(2.12) Nicht alles, was als „Krise“ identifiziert wird, gleicht einander: Oft bestimmt die Aktualität die Gewichtung von Entwicklungen, die als „Krisen“ eingestuft werden. Deshalb hält es die GKKE für notwendig, aus bisherigen Erfahrungen Lehren für die Bewertung solcher Phänomene und deren Ursachen zu ziehen. Insbesondere gilt es, Aufmerksamkeit für niederschwellige Krisen mit Eskalationspotential zu wecken (Ausbau der Kapazitäten zur Frühwarnung) und die Angemessenheit von Reaktionen zu prüfen.

(2.13) Die zurückliegenden Jahre haben verschiedene Notwendigkeiten der Krisenreaktion gesehen. Die Politik hat darauf mit unterschiedlichen Ansätzen reagiert (Kongo: Entsendung von EU-Truppen zur Absicherung von Wahlen; Darfur: Aufstellung einer UN/AU-Friedenstruppe und Stationierung von EU-Truppen im benachbarten Tschad, um die Grenze zu sichern und Flüchtlinge zu schützen).

Bei Beratungen und Entscheidungen über Handlungsoptionen angesichts von Herausforderungen, die als „Krisen“ wahrgenommen wurden, haben vor allem militärische Operationen bzw. Interventionen mit vorrangig militärischem Charakter im Mittelpunkt des Interesses gestanden. Wenig wurde darüber diskutiert, ob außer diesen auch andere, zivile Formen der Konfliktintervention möglich oder eventuell geeigneter gewesen wären. Es gibt zwar auf deklamatorischer Ebene grundsätzlich Zustimmung zu der Feststellung, dass Militär allein keinen Frieden schaffen kann. Es fällt aber das systematische Defizit auf, dass nicht benannt wird, für welche nicht-militärischen Prozesse der Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung ein Einsatz von Militär Raum und Sicherheit schaffen soll. Es offenbart sich ein Mangel an klaren Entscheidungskriterien.

Gleichzeitig stellt die GKKE fest, dass das Aufgabenspektrum des Aktionsplans nur regional selektiv konkretisiert worden ist. Medial vermittelte Aufmerksamkeit und weltpolitische Konjunkturen machten die Vorgaben. Dagegen blieben viele weitere Ereignisse, die sich ebenfalls als „Krisen“ einstufen ließen, vor allem auf dem afrikanischen Kontinent und in Südasi- en, unbeantwortet.

(2.14) Insgesamt konstatiert die GKKE das Fehlen einer sorgfältigen Auswertung des Geschehenen einschließlich der Bewertung des Potentials nicht gewählter Handlungsalternativen sowie der langfristigen Auswirkungen der ergriffenen Maßnahmen. Dies hätte die Möglichkeit geboten, Ansätze, Verhaltensweisen, Mitteleinsatz und Nachhaltigkeit der Einsätze zu überprüfen und ggf. zu korrigieren. Falls es solche Wirkungsanalysen intern gegeben hat, hält die GKKE deren Veröffentlichung für geboten, um ein qualifiziertes Urteil in Parlament und Öffentlichkeit zu erlauben.

Insgesamt vermisst die GKKE unter dieser Perspektive ein Verständnis für Komplexität und Interdependenz von Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung. Hinzu kommt der Mangel an Selbstkritik im Zeichen der Bereitschaft, auch Fehler einzugestehen und Vorsorge für deren künftige Vermeidung zu treffen. Dies sollte auch einschließen, sich

mit Widerständen auseinanderzusetzen, die dem Ansatz des Aktionsplans strukturell wie institutionell und in der Umsetzung entgegenstehen.

Erhöhung der Finanzmittel für Zwecke der zivilen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung

(2.15) Im Bundesetat 2008 ist der Haushaltsansatz für Zwecke der Krisenprävention erheblich aufgestockt worden. Während bei einer Unterrichtung des Beirats „Zivile Krisenprävention“ durch das Auswärtige Amt im März 2008 noch von 92 Millionen € die Rede war, spricht der Umsetzungsbericht zwar jetzt nur von „rund 60 Millionen €“. Doch hatte im Jahr 2007 dieser Posten lediglich 12 Millionen € betragen.

Die zur Verfügung gestellten Mittel sollen genutzt werden für die Unterstützung internationaler Maßnahmen in der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung und für die Umsetzung der Verpflichtungen, die die Bundesregierung im Rahmen des G-8 Aktionsplans Afrika eingegangen ist. Ferner speisen sie einen „Feuerwehrtopf“ zur Bewältigung nicht vorhersehbarer Krisen bzw. für bereits offenkundige Krisen (einschlägige Beispiele aus der Vergangenheit sind hier die Einsätze im Libanon oder Kongo).

Für zivilgesellschaftliche Gruppen ist von besonderer Bedeutung, dass nach Jahren der Reduzierung die Mittel für das Programm Zivile Konfliktbearbeitung ZIVIK für Friedensprojekte des Nichtregierungssektors verdoppelt worden sind. Sie erreichen jetzt einen Umfang von 4 Millionen €.

(2.16) Die GKKE begrüßt die erhebliche Aufstockung der Haushaltsmittel für Vorhaben des Aktionsplans.

Doch sind aus ihrer Sicht folgende kritische Punkte anzumerken:

- Die Haushaltsmittel decken Zusagen ab, die bereits in anderen Zusammenhängen gegeben worden sind. Die GKKE weist darauf hin, dass der Umfang des tatsächlich „frischen“ Geldes geringer ist, als es von den Zahlen her zunächst den Anschein hat.
- Das Auswärtige Amt erachtet die zugewiesenen Haushaltsmittel als seine eigenen. Sie gehören nach seiner Ansicht nicht in den Bereich des Ressortkreises, und deren Verwendung bedarf auch nicht der Abstimmung in diesem interministeriellen Gremium. Es zeigt sich, dass das Auswärtige Amt den Ressortkreis allein als Forum eines Austausches über Ideen und Strategien betrachtet; eine operative Rolle scheint

nicht auf seiner Agenda zu stehen. Ebenso wenig sieht es die Notwendigkeit, den Beirat „Zivile Krisenprävention“ in die Erörterung einzubeziehen, wie die Mittel eingesetzt werden sollen. Wenig bis nichts ist darüber bekannt, wie andere Ressorts, die ebenfalls zu diesen Zwecken neue Mittel erhalten haben, damit umgehen werden.

Ein solches Verständnis widerspricht der Vorgabe, Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung als politische Querschnittsaufgabe zu begreifen und ein abgestimmtes Handeln anzustreben. Die GKKE bedauert, dass der quantitative Zuwachs an Finanzmitteln nicht zu einer qualitativen Veränderung von Arbeitszusammenhängen führt.

- Die Aufteilung der Haushaltsmittel durch die begünstigten Ressorts erfolgte ohne hinreichende Transparenz. Ob die Vergabe den Intentionen folgt, Kohärenz und Effektivität bei der Implementierung des Aktionsplans zu stärken, bleibt offen. Eine solche Praxis missachtet nach Ansicht der GKKE außerdem die Möglichkeit, über das Instrument des Beirats „Zivile Krisenprävention“ unterschiedliche Kompetenzen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure zusammenzuführen und zu nutzen. Sie verspielt die Chance, innovative Politikmodelle in ihrer Praktikabilität zu testen.

(2.17) Die GKKE warnt davor, bei der Anlage von Programmen im Rahmen des Aktionsplans nur in Projektzyklen zu denken. Alle bisherigen Erfahrungen im Bereich der Krisen- und Gewaltprävention zeigen, dass jegliche Arbeit auch Rückschläge erfährt. Langjährige Krisensituationen können nicht durch kurzfristige oder einmalige Interventionen „bearbeitet“ bzw. transformiert werden. Stattdessen fordert die GKKE Ansätze, sich über längere Zeiträume verbindlich und auf eine offene Unterstützung der Betroffenen festzulegen. Dies erlaubte, die in den Krisenregionen lebenden Menschen, um deren friedliche Zukunft es letztlich geht, bei den fälligen Veränderungsprozessen einzubeziehen. Aus der Entwicklungszusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher Träger liegen entsprechende positive Erfahrungen bereits vor, die sich als Alternative zu eindimensionalen und aktuell opportunen Projekten bewährt haben. Die Friedensforschung hat unter der Perspektive der Transformation so genannter „festgefahrener Konflikte“ die Vielschichtigkeit von Friedensprozessen aufgezeigt. Daraus ist die Lehre zu ziehen, wie notwendig ein langer Atem und differenziertes Vorgehen bei jeglicher Förderung von außen sind.

Förderung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten

(2.18) Die GKKE stellt fest, dass der Betrag, der zivilgesellschaftlichen Organisationen für ihre Projektarbeit zur Verfügung stehen soll, gerade einmal 6,6 Prozent der Gesamtsumme der eingesetzten Haushaltsmittel gemäß den Auskünften im 2. Umsetzungsbericht betragen soll. Dies widerspricht dem Stellenwert, den der Aktionsplan der Zusammenarbeit zwischen staatlichen Instanzen und Nichtregierungsorganisationen einräumt. Die seitens der Regierung versprochene „Kultur der Zusammenarbeit“ hat bei der vorgesehenen Verwendung der Haushaltsmittel keinen Niederschlag gefunden.

Der Hinweis von Regierungsseite, die Vermittlungsstelle ZIVIK sei nicht in der Lage, die Vergabe umfangreicherer Mittel zu verwalten, ist nicht tragfähig. Die Zusicherung, dass die Mittel für ZIVIK erhöht werden könnten, wenn mehr Projektanträge eingingen, ist mehr als vage.

(2.19) Aus Sicht der GKKE geht es aber nicht allein um die Menge der zur Verfügung stehenden Finanzmittel, sondern um eine qualitative Verbesserung der Arbeit. Dies beginnt mit Transparenz und Verantwortlichkeit bei der Bewirtschaftung der Gelder und findet seine Fortsetzung in Offenheit und Flexibilität seitens der staatlichen Vergabeeinrichtungen für die Unterstützung innovativer Ansätze in politisch wie gesellschaftlich prekären Situationen. Zivilgesellschaftliche Gruppen haben über Jahrzehnte hinweg Arbeitszusammenhänge mit zuverlässigen und erfahrenen Partnern in einer Vielzahl aktueller und absehbarer Krisenregionen der Welt aufgebaut. Deren kreative Erfahrungen sind in das staatliche Handeln zu integrieren und zum Bestandteil von Krisenprävention, gewaltfreier Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung zu machen.

Eine wie auch immer geartete Form der Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren kann die Notwendigkeit eines gemeinsamen Lernens aller Beteiligten an diesem Politikfeld nicht ersetzen. Deshalb appelliert die GKKE, mit den zur Verfügung stehenden Geldern Ansatz und Instrumente des Aktionsplans zu nutzen, ein neues Politikfeld zu gestalten und politisch-gesellschaftliche Interaktionen beispielgebend für andere Herausforderungen (z. B. Klimawandel oder Migration) zu vertiefen.

3. Kommentierung einzelner Aspekte des 2. Umsetzungsberichts

(3.1) Der im Sommer 2008 vorgelegte zweite Umsetzungsbericht trägt die Überschrift „Krisenprävention als gemeinsame Aufgabe“ und umfasst 98 Seiten. Der Bericht deckt den Zeitraum von 2006 bis 2008 ab.

Sein erster Teil referiert noch einmal die Leitgedanken des Aktionsplans, allerdings unter Zuspitzung auf Aspekte der Krisenprävention. Nicht zu übersehen ist das Bemühen, eine Kontinuität zwischen Aktionsplan und dem „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ zu reklamieren. Unsystematisch folgen die Schilderung vorgenommener Schritte der Implementierung des Aktionsplans und die Benennung inhaltlicher Schwerpunkte. Ein vage und knapp gehaltener Ausblick rundet den ersten Teil ab.

Der zweite Teil des Berichts unter der Überschrift „Bestandsaufnahme“, der den größten Teil des Regierungsdokuments ausmacht, gliedert sich in die Auflistung der deutschen Aktivitäten im internationalen Umfeld und die Darstellung nationalstaatlicher Tätigkeiten. Dem liegt eine Matrix zugrunde, die einerseits thematische Schwerpunkte und deren Relevanz für Krise, Konflikt und Frieden benennt, andererseits aufführt, was die einzelnen Ressorts dazu leisten. Als Klammer zwischen den beiden Achsen wird einleitend der Stellenwert des jeweiligen Themas für die Krisenprävention betont. Informationen zu Maßnahmen zur Organisation, der Finanzierung und zur politischen wie öffentlichen Vermittlung beschließen diesen Teil.

(3.2) In ihrer Antwort vom 26. Mai 2008 auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen zur Umsetzung des Aktionsplans⁷ hatte die Bundesregierung bereits die Stoßrichtung ihrer politischen Bewertung des Aktionsplans erkennen lassen. Daraus war zu ersehen, dass die Exekutive alles auf gutem Wege sieht, sich zahlreicher Einzelaktivitäten rühmt und keinen Bedarf an organisatorischen Veränderungen und neuen inhaltlichen Akzenten sieht: der Aktionsplan wird verwaltet, aber nicht gestaltet. Diesen Eindruck bestätigt auch der zweite Umsetzungsbericht.

(3.3) Die GKKE ordnet ihre Kommentierung einiger hier herausgehobener Aspekte des 2. Umsetzungsberichts drei Stichworten unter:

⁷ Bundestagsdrucksache 16/9171.

1. Einebenen der Unterschiede zwischen Aktionsplan und Weißbuch von 2006
2. Fehlen der politischen Steuerung bei der Implementierung des Aktionsplans
3. Undifferenzierte Zuordnung der aufgeführten Aktivitäten unter dem Stichwort der Krisenprävention

3.1 Einebenen der Unterschiede zwischen Aktionsplan und Weißbuch von 2006

(3.4) Unbefangen konstatiert der 2. Umsetzungsbericht Stimmigkeit und Kontinuität zwischen dem Aktionsplan aus dem Jahr 2004 und dem Weißbuch von 2006. Er unterstellt, dass militärische Mittel integraler Bestandteil einer krisenbezogenen Politik sind. Auf die politische wie öffentliche Kritik, die diese These schon im Weißbuch 2006 gefunden hatte, geht der neue Bericht nicht ein.

Der GKKE liegt daran, diese Differenz noch einmal aufzuzeigen. Deren Wert liegt darin, das Handlungsspektrum in seiner ganzen Breite zu erfassen und einer zu frühen Verengung auf die Priorität militärischer Mittel entgegenzutreten. Die GKKE sieht darin einen Beitrag zu der auch von der Friedensdenkschrift der EKD aus dem Jahr 2007 geforderten breiten politischen wie öffentlichen Debatte über die Perspektiven deutscher Sicherheits- und Friedenspolitik.

Ambivalenzen der Rede von „vernetzter Sicherheit“

(3.5) Das Weißbuch 2006 folgt einer anderen Zielsetzung als der Aktionsplan. Ausgehend von einer Analyse von Bedrohungsfaktoren auf Grund der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Situation und von deutschen Interessen will es eine Neuorientierung von Auftrag und Struktur der Bundeswehr auf den Weg bringen. Immerhin äußert Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrem Vorwort die Erwartung, „eine vorausschauende und nachhaltige, letztlich erfolgreiche Sicherheitspolitik (müsse) zivile und militärische Instrumente aufeinander abstimmen und zum Einsatz bringen“.

Diese Vorgaben mitsamt der dem Weißbuch eigenen Begriffsschöpfung der „vernetzten Sicherheit“ wecken den Eindruck, beide Regierungsdokumente verhielten sich komplementär zueinander. Dem ist jedoch nach Einschät-

zung der GKKE nicht so - vor allem, wenn Begriff und Begriffsumfeld der „vernetzten Sicherheit“ genauer unter die Lupe genommen werden.

(3.6) Das Weißbuch versucht, mit der Begrifflichkeit der „vernetzten Sicherheit“ Innovation zu bezeugen. Sie soll Risiken, Gefahren und Bedrohungen einerseits und verschiedene, abgestufte oder aufeinander bezogene Reaktionsformen andererseits zusammenfassen. Das scheint zunächst eine Öffnung gegenüber auch anderenorts geführten Diskursen zu signalisieren und das Pochen auf Eigeninteressen, zum Beispiel von Staaten, hintan zu stellen. Beim näheren Zusehen erweist es sich aber als primär militärisch determinierter Begriff, der auf mögliche soziale, ökonomische und ökologische Bezüge verzichtet. Ein argumentativer Zugewinn durch ein Denken in vernetzten Strukturen – Aktionen, Interaktionen, Folgen – stellt sich nicht ein. Vielmehr verengt das Weißbuch die Konkretion der Begrifflichkeit zu schnell auf die Bedrohungsperspektive für die Bundesrepublik. Da hilft auch nicht, dass das Weißbuch sich gemeinsam mit dem Aktionsplan ab und an auf ein umfassendes Sicherheitsverständnis bezieht. Beleg dafür ist, dass für das Weißbuch die Krisenprävention nur eine abgeleitete Funktion der „vernetzten Sicherheit“ ist. Dementsprechend fällt das Weißbuch der Verlockung anheim, unter diesem Stichwort das Umfeld der inneren Sicherheit (Katastrophenschutz) ebenso zu erfassen wie von Außen kommende Bedrohungsfaktoren.

So lassen sich als Defizite benennen:

- Die Begriffsbildung fördert die „Versicherheitlichung“ vieler Politikbereiche. Sie verleitet dazu, alle politischen und gesellschaftlichen Aktionsformen unter sicherheitspolitische Vorgaben zu stellen, die primär auf Gefahrenabwehr fixiert sind.
- Der Begriff verschleiert Differenzen und konstruiert Zusammenhänge. Außerdem mischen sich Analyse, Organisation und Handlungsorientierung.
- Das Begriffsfeld lebt von dem Anspruch, alles mit allem zu verbinden: innere – äußere Sicherheit; zivile – staatliche Akteure; europäische – globale Akteure; intergouvernementale Handlungsebene – lokale Handlungsebene.
- Die Begrifflichkeit hat nichts mit der aktuellen Diskussion über „menschliche Sicherheit“ zu tun.

(3.7) „Vernetzung“ ist für die militärische Seite attraktiv, gewährleistet sie doch das Beharren auf der Prärogative des Militärischen, ohne die jeweiligen unterschiedlichen Sachverhalte und Herausforderungen zu berücksichtigen. Für eine zivile Krisenprävention und Friedenskonsolidierung stellt der Verweis auf „vernetzte Sicherheit“ keine verlockende Alternative dar, denn in Krisenkonstellationen verheißt er keinen wirklichen Zuwachs an realer Sicherheit für die betroffenen Menschen.

(3.8) Schließlich ist zu konstatieren, dass die Rede von der „vernetzten Sicherheit“ eine Verbindung zu rational begründeten Interessenlagen herzustellen sucht. Die Notwendigkeit einer Friedens-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stützt sich nicht mehr auf eine ethisch abwägende Haltung. Die GKKE sieht darin einen Trend zur Entmoralisierung der Außen- und Sicherheitspolitik. Es droht damit ein Merkmal deutscher Friedenspolitik zu verschwinden, das stets ein Ausweis an Glaubwürdigkeit gewesen war und ist und für gesellschaftliche Akzeptanz gesorgt hat.

Stellenwert der zivilen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung

(3.9) Die GKKE stellt fest, dass mit dem Weißbuch eine sicherheitspolitische Analyse und Aufgabenbestimmung des Militärssektors vorgenommen wird, die den Aktionsplan im besten Fall subsumiert und ihm im schlechtesten Fall entgegenläuft. Für eine kohärente Friedenspolitik ist das ein schlechtes Vorzeichen, vor allem, wenn in Zukunft gelten soll, dass die im Aktionsplan geforderte Ausrichtung des politischen Handelns auf zivile Handlungsoptionen nicht mehr den militärisch instrumentalisierten Krisenpräventionen wie -interventionen vorgeordnet ist. Dass die Bundesregierung sich selbst durch das Nebeneinanderstellen von „zivil“ und „militärisch“ vor einem Spagat sieht, dokumentiert sie in ihrem Bericht, wenn sie die militärischen Mittel einerseits als integralen Bestandteil der Krisenprävention sieht, aber andererseits den Vorrang des zivilen Engagements anerkennen will. Ob sie damit einen Praxistest besteht, weckt angesichts der Durchschlagskraft militärbezogener Argumente und Positionen Zweifel. So wird der Aktionsplan im Kontext des Weißbuches eher zu einem „Baustein deutscher Sicherheitspolitik“ und die zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung verliert ihren Stellenwert als zentrale Leitidee. Im Stichwortverzeichnis des Weißbuches tauchen weder „Aktionsplan“ noch „Krisenprävention“ als eigene Stichworte auf.

(3.10) Demgegenüber hält die GKKE fest, dass Konfliktbearbeitung mit zivilen Mitteln nur gelingen kann, wenn sie nicht als Reparaturaufgabe nach dem Scheitern anderer, vor allem militärischer Ansätze verstanden wird, sondern als zentrales Handlungsprinzip und Querschnittsaufgabe in den politischen Alltag eingeht.⁸

Ferner erinnert die GKKE daran, dass sich die Qualität der Krisenprävention in der gewaltvorbeugenden Konfliktbearbeitung erweist.⁹ Erfolg wird diese nur haben, wenn sie sich vom Geist der Gewaltfreiheit leiten lässt. Er bewahrt davor, die Allgegenwart der Gewalt einfach hinzunehmen und sich an Gewalt als Mittel der Konfliktbearbeitung zu gewöhnen.¹⁰

(3.11) Der 2. Umsetzungsbericht lässt die Defizite erkennen, wenn Aktionsplan und Weißbuch in eins gesetzt werden. Deutlich wird dies bei der Darstellung von in Angriff genommenen Sicherheitssektorreformen und von Initiativen zum Aufbau bzw. zur Reform von Polizeikräften in Krisenregionen. Ohne die Notwendigkeit solcher Maßnahmen in Frage zu stellen, stellt die GKKE fest, dass solche Projekte nicht dazu geeignet sind, in Deutschland eine Verständigung über die zukünftige Rolle der Bundespolizei herbeizuführen, Differenzen zwischen Bund und Ländern auf dem Polizeisektor auszutragen oder das Aufgabenspektrum der Bundeswehr zu erweitern.

(3.12) Ferner fällt auf, dass Aktivitäten, die sich in internationalen Militärbündnissen wie der NATO abspielen, nicht oder kaum (der Bericht spricht von „fallweise“) mit anderen im Rahmen des Aktionsplans verknüpft sind. Ebenso fehlen Informationen darüber, ob und in welchem Umfang der deutsche Marineeinsatz vor der Küste des Libanon tatsächlich ein Beitrag zur Krisenprävention ist. Dass man solches vorhatte, sagt noch nichts über die erreichten Effekte. Die jüngsten Gewaltakte im Libanon haben deutsche Marinesoldaten auf ihren Schiffen zumindest nicht verhindert. Ähnlich unbestimmt bleiben Auskünfte über „Ausbildungshilfe für ausländische Streitkräfte/ militärische Ausstattungshilfe“. Immerhin sind laut Bericht 87 Staaten in den Genuss solcher Programme gekommen. Es stellt

⁸ Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen. Eine Denkschrift des Rates der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh 2007, S. 115 f..

⁹ Die deutschen Bischöfe, Gerechter Friede, hrsg. vom Sekretariat der Deutschen

Bischofskonferenz, Bonn, 27. September 2000, Seite 41.

¹⁰ Gerechter Friede, a.a.O., Seite 42 und Aus Gottes Frieden leben, a.a.O. S. 110 f.

sich hier die Frage, was an Rüstungsgütern geliefert und was unternommen worden ist, um einen verlässlichen Umgang mit ihnen zu gewährleisten.

3.2 Fehlen der politischen Steuerung bei der Implementierung des Aktionsplans

Der Ressortkreis

(3.13) Der 2. Umsetzungsbericht lässt an verschiedenen Stellen teils offen, teils verdeckt erkennen, dass es an einer politischen Steuerung bei Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung fehlt. Explizit macht dies die Aussage des Berichts deutlich, dass der Ressortkreis, gebildet von Vertretern der zuständigen Ministerien, kein „politisches Steuerungsgremium“ ist. Er hat zwar in einer Arbeitsgruppe über „Vernetzung der Krisenprävention“ diskutiert und Empfehlungen dazu vorgelegt. Der Bericht lässt aber offen, was mit den Resultaten dieser Arbeitsgruppe geschehen ist.

So bleibt unklar, wo die politische Verantwortung für die Umsetzung des Aktionsplans liegt. Stattdessen ist viel davon die Rede, dass die beteiligten Ressorts sich jeweils in Denk- und Arbeitsweise anderer Ministerien hineinfinden müssen und sich im Laufe der Zeit Lernbereitschaft und wechselseitiges Verständnis einstellen. Angesichts des Handlungsdrucks durch Herausforderungen der Weltpolitik sieht die GKKE in dem augenscheinlich langsamen Mahlen der Ministerialbürokratie eine politisch nicht zu verantwortende Nachlässigkeit.

(3.14) Die unterbestimmte Rolle des Ressortkreises wird noch dadurch unterstrichen, dass es neben ihm noch andere Gremien gibt, die sich mit der Koordination von Aktivitäten aus dem Themenspektrum des Aktionsplanes widmen. Beispiel dafür ist die Steuerung von deutschen Initiativen, um der (illegalen) Verbreitung von Kleinwaffen entgegenzutreten. Hier unterhält das Auswärtige Amt einen eigenen Arbeitskreis, an dem Vertreter verschiedener Ressorts, wissenschaftlicher Einrichtungen und von Nichtregierungsorganisationen mitwirken.

In der Summe trägt die Schwerfälligkeit administrativer Kooperation nach Einschätzung der GKKE dazu bei, dass dem Ansatz des Aktionsplans bisher der gebotene politische Rückhalt mangelt. Wenn schon die Zusam-

menarbeit der zuständigen Verwaltungen so viele Schwierigkeiten bereitet, ist kaum vorstellbar, wie sich auf zwischenstaatlicher Ebene oder in der Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Akteuren tatsächlich positive Effekte erzielen lassen. Dem stehen bislang das Beharren auf spezifischen Ressortkompetenzen und die Wahrung überkommener Interessenschwerpunkte entgegen. In der Summe schadet dies der Langfristigkeit und Nachhaltigkeit von ziviler Krisenprävention, gewaltmindernder oder -freier Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung.

Finanzielle Verantwortung

(3.15) Ähnliche Defizite zeigen sich auch bei Differenzen der Ressorts im Umgang mit Finanzmitteln für die Zwecke des Aktionsplans. In der Anfangsphase des Aktionsplans hatte es gemeinsam im Ressortkreis geplante Projekte gegeben, die aus Mitteln des Bundesverteidigungsministeriums finanziert worden waren. Es liegen positive Berichte über deren Ertrag vor. Doch bei den im Bundeshaushalt 2008 zur Verfügung gestellten neuen Finanzmitteln hat das Auswärtige Amt unwidersprochen die Autorität in Anspruch genommen, über deren Verwendung zu entscheiden. Laut Umsetzungsbericht kommen die im Haushaltsjahr 2008 ebenfalls gestiegenen Mittel für das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung auf Grund der dortigen Programmatik auch pauschal den Vorhaben des Aktionsplans zugute.

(3.16) Der Bericht weist die Idee eines „Ressourcenpooling“ nach britischem Vorbild aus haushaltsrechtlichen, organisatorischen oder politischen Bedenken zurück, ohne dass diese expliziert werden. Ob solche Vorbehalte in Zukunft ausgeräumt werden, hängt nach Auskunft des Berichts vom Ausgang eines vage formulierten Prüfauftrages ab.

Auch die kirchlichen Hilfswerke des Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) und Misereor haben sich in der Vergangenheit gegen ein Ressourcenpooling ausgesprochen. Denn praktische Erfahrungen in anderen Ländern haben gezeigt, dass sich die Verwendung aus solchen, gemeinsam verwalteten Mitteln eher an außen- und sicherheitspolitischen Vorgaben der Geberländer orientiert als an friedens- und entwicklungspolitischen Notwendigkeiten in den Krisenregionen.

Die GKKE hält fest, dass ein Indikator für eine kohärente Krisenprävention und Friedenspolitik nicht die Existenz eines Ressourcenpools und der Umfang der bereitgestellten Finanzmittel ist. Vielmehr zeigt sich die Qualität

des Handelns in dem politischen Willen zur Zusammenarbeit und daran, dass gemeinsame Richtlinien und transparente Verfahren der Mittelverwendung gelten und angewandt werden. Davon profitieren auch die Empfänger.

Kooperation mit gesellschaftlichen Akteuren

(3.17) Der Mangel an politischem Rückhalt für die Realisierung der Ziele des Aktionsplans schlägt sich nach Einschätzung der GKKE gleichfalls in der zögerlichen Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure nieder. So hält der Bericht zwar fest, dass eine Arbeitsgruppe des Ressortkreises versucht habe, privatwirtschaftliche Unternehmen in die Vorhaben stärker einzubeziehen. Er gelangt aber zu dem Fazit, dass hier keine weiterführenden Ergebnisse erreicht worden sind, ohne den Gründen dafür weiter nachzugehen.

Das Plädoyer der Bundesregierung zugunsten einer „Kultur der Zusammenarbeit“ verkümmert nach Eindruck der GKKE zu einer Leerformel, wenn es um die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen geht. Die Darstellung des Berichts zu den speziell darauf ausgerichteten Fördermöglichkeiten durch die Arbeitsstelle ZIVIK unter der Ägide des Auswärtigen Amtes verheißt nicht das Maß an Kontinuität und Beständigkeit, das Nichtregierungsorganisationen brauchen, um ihre Vorhaben zu konzipieren, durchzuführen und auszuwerten. Im Unterschied dazu hat sich die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und kirchlichen Trägern im Bereich der Friedensarbeit auch unter schwierigen Bedingungen bewährt, weil sie langfristige und verlässliche Kooperationen mit Partnern in Krisenregionen ermöglicht.

(3.18) Der Beirat „Zivile Krisenprävention“ des Ressortkreises als Scharnier zwischen Politik, den Ressorts und gesellschaftlichen Akteuren kann diese Aufgabe in der Praxis nicht wahrnehmen. Sein Tun kommt in dem Umsetzungsbericht nur am Rande vor, und der eigene Tätigkeitsbericht mitsamt den Empfehlungen hat keinen Niederschlag gefunden.¹¹ Nach Einschätzung der GKKE entwertet dies das ursprüngliche Anliegen und das ehrenamtliche Engagement der Mitglieder des Beirats gleichermaßen. Die Bundesregierung begibt sich der Chance, hier angebotene Kompetenzen

¹¹ Der Bericht des Beirats „Zivilgesellschaftliche Perspektiven zum Aktionsplan“ unter: www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Aktionsplan-Bericht2.html.

im Sinne des Aktionsplans zu nutzen.

Die GKKE hatte sich an der Erarbeitung des Arbeitsberichts des Beirates beteiligt und trägt dessen Empfehlungen mit. Besonders hebt sie im Einklang mit ihrer eigenen Beurteilung folgende Aspekte hervor:

- Der Beirat empfiehlt eine Evaluierung der Organisationen, die mit der Durchführung des Aktionsplans betraut sind. Gerade weil das Vorhaben insgesamt noch jung ist, lassen sich eventuelle Veränderungen noch in einem frühen Stadium durchführen.
- Der Beirat regt an, mit einer professionell angelegten Kommunikationsstrategie das Themenspektrum des Aktionsplans intensiver gegenüber Parlament und Öffentlichkeit zu vermitteln.
- Der Beirat legt nahe, Inhalte und Ziele des Aktionsplanes auch in die Ausbildungsprogramme für Beamte und Offiziere einzubeziehen.
- Der Beirat spricht sich dafür aus, die Entscheidungskompetenzen des Ressortkreises zu stärken und die Transparenz bei der Mittelverwaltung zu vergrößern. Das schließt auch eine Mitwirkung des Beirates ein.
- Der Beirat plädiert für eine Stärkung der Kompetenzen des „early warning“, damit jedes Vorgehen im Sinne von „early action“ auf soliden Grundlagen fußt.

Rückwirkungen auf andere Politikbereiche

(3.19) Schließlich ist der festzustellende geringe politische Stellenwert des Aktionsplans daran abzulesen, dass die Bundesregierung in ihrer Berichterstattung nicht erkennen lässt, ob und wie sich Ansatz und Erfahrungen auf den Feldern der Krisenprävention, der Konfliktbearbeitung und der Friedenskonsolidierung auf andere Politikbereiche, zum Beispiel auf die deutsche Rüstungsexportpolitik, auswirken.

Wenn die Vorgaben des Aktionsplans tatsächlich eine zentrale Relevanz für die gesamte deutsche Politik hätten, wäre zu erwarten, dass diese sich durchgängig in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik niederschlägen. Das setzt jedoch voraus, dass sich politisch Verantwortliche an den Spitzen der Ministerien und im Bundestag tatsächlich darum kümmern, das Anliegen des Aktionsplans zur eigenen Sache machen und es nicht der Marginalisierung anheim geben. Bleibt dies aus, verkümmern Ansatz und Instrumente des Aktionsplanes. Der 2. Umsetzungsbericht vermittelt überwiegend einen solchen Eindruck. Das bewegt die GKKE

dazu, nachdrücklich eine politisch gesteuerte Umsetzung des Aktionsplans zu fordern.

3.3 Undifferenzierte Zuordnung der Aktivitäten unter das Stichwort der „Krisenprävention“

Ist das Gute auch das Richtige?

(3.20) Zunächst ist beeindruckend, wenn nicht erschlagend, was der Umsetzungsbericht an Aktivitäten und Programmen aufführt, die die Bundesregierung zwischen 2006 und 2008 in Sachen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung in Gang gesetzt hat. Doch der Preis dafür ist, dass der Aktionsplan mitsamt seinen Handlungszielen mehr und mehr verschwindet, abgesehen davon, dass das Attribut „Zivil“ aus der leitenden Programmatik gestrichen ist. Bezüge zu Zielziffern des Aktionsplans finden sich höchst selten. Stattdessen wird ein breites Handlungsspektrum aufgeblättert und von viel Gutem berichtet, ohne dass unmittelbar erkennbar ist, ob das Gute auch das Richtige ist. Es fehlt an deutlicher Setzung von Prioritäten und Gewichtung.

(3.21) Die Vorgaben des Aktionsplans mutieren zu allgemeinen Zielgrößen, auf die sich die deutsche Politik guten Gewissens beziehen kann, ohne eine wirkliche Neukonturierung erkennen zu lassen. Dagegen werden aktuelle Konfliktlagen, in denen zielgerichtetes Handeln deutscher Politik angesagt wäre, nicht thematisiert.

Dies mag auch dem Vorgehen geschuldet sein, in den Umsetzungsbericht Themen aufzunehmen, die auch in anderen regelmäßigen Berichten der Regierung Eingang finden. So atmen die Ausführungen zur nuklearen Nichtverbreitung, Abrüstung und Entwaffnung den Geist des Abrüstungsberichts, den das Auswärtige Amt jährlich dem Bundestag zuleitet.

Krisen und Interessen

(3.22) Zwei markante Defizite kennzeichnen das im Bericht praktizierte Verfahren der undifferenzierten Kompilation der Aktivitäten: Zum einen bleibt der Stellenwert der Gewalt in ihren Ursachen, Erscheinungsformen und Konsequenzen unterbelichtet. Zum anderen dominiert eine Fixierung auf das Stichwort der Krisenprävention.

Dies fördert weitere Schwachstellen zutage: Die Bundesregierung verwei-

gert sich einer Reflexion des Zusammenhanges bzw. der Wechselwirkung von Krise, Konflikt und Frieden. Ihr Tun stellt sie nicht in eine längerfristige Perspektive.

Dies mag zu Teilen darauf beruhen, dass der Begriff der Krise volatil bleibt. Es fehlt daran, der Mehrdeutigkeit der Vorstellungen von Krise in politischen, wirtschaftlichen und ökologischen Zusammenhängen auf den Grund zu gehen: Welches sind die entsprechenden Wahrnehmungen bei wem? Was gilt als Krisenrisiko, das kalkulierbar ist, was als Gefahr oder Bedrohung, die sich mit aus bisherigen Erfahrungen gewonnenen Kriterien (noch) nicht bewerten lassen?

(3.23) Unklar bleibt bei allem, was die Ressorts zusammengetragen haben, in wessen Interesse es liegt, einer wie auch immer gearteten Krise vorzubeugen: Liegt es im Interesse von Menschen, Gesellschaften und Staaten, die unmittelbar eine Krise erleben? Oder sind es letztlich deutsche Interessen, die das Handeln der Bundesregierung anleiten?

Dass letztlich Krisenprävention kein altruistisches Unternehmen ist, zeigt der Bericht an verschiedenen Stellen, zum Beispiel, wenn im Rahmen einer sogenannten „Vorverlagerungsstrategie“ die Zusammenarbeit mit Sicherheitskräften in Nachbarländern lobende Erwähnung findet. Mit Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung in Ursprungsländern krimineller Handlungen hat das wenig zu tun.

Fehlende Wirkungsanalyse

(3.24) Nach Einschätzung der GKKE löst der 2. Umsetzungsbericht nicht die Erwartungen an ein Berichtswesen ein, über Erfolge bzw. Scheitern der geschilderten Aktivitäten Auskunft zu geben. Es bleibt offen, ob tatsächlich ein Wandel zum Besseren eingetreten ist, wo Hindernisse gelegen haben und was getan wird, um ihnen zu begegnen. Um diese Lücke zu schließen, hält es die GKKE für geboten, Kriterien für Aktivitäten auf verschiedenen Ebenen mit unterschiedlichen Verfahren bzw. Instrumenten zu entwickeln. Das aber setzt eine Innovationsbereitschaft voraus, die sich in dem Regierungsdokument kaum spiegelt.

(3.25) Diese Kritik soll aber nicht verhehlen, dass der Umsetzungsbericht an einigen Stellen durchaus Realitätsbezüge herstellt, wenn er beispielsweise über die Sicherheitssektorreform in Indonesien oder die Schwierigkeiten der UN-Peace Building Commission informiert. Dann weicht der an-

sonsten vorherrschende euphorische Ton einer nüchterneren Darstellungsweise. Auch Ambivalenzen von Demokratisierungsprogrammen klingen an. Sie entstehen, wenn sie mit bzw. ohne Billigung der jeweiligen Machthaber stattfinden und als gewollte oder ungewollte Intervention in innerstaatliche Angelegenheiten wahrgenommen werden können.

Ferner begrüßt die GKKE, dass die Bundesregierung durchgängig den Gender-Aspekt in ihren Programmen berücksichtigt. Gleichwohl wären auch hier Auskünfte über den Ertrag solcher Initiativen und die Methoden ihrer Bewertung hilfreich.

(3.26) Dies verweist auf einen weiteren, grundsätzlichen Mangel in der Berichterstattung. Er bezieht sich auf das Fehlen von Evaluationsverfahren und Wirkungsanalysen. Sie erlauben ein Abwägen von Erfolgen und Misserfolgen der Bemühungen. Fehlt es an solcher Evaluation, drohen Realitätsbezug und Transparenz verloren zu gehen.

Dies zeigt der Bericht eklatant bei seiner Schilderung der deutschen Beteiligung an bereitzustellenden Transportkapazitäten für die Friedensmission der Afrikanischen Union im Sudan (AMIS). Alle zugänglichen Berichte über das Geschehen vor Ort zeugen gerade von der Behinderung, die der Mangel an geeigneten Transportmitteln für den Einsatz von AMIS hervorruft

Wie soll es mit dem Aktionsplan weitergehen?

(3.27) Abschließend stellt die GKKE fest, dass der Bericht wenig über Zukunftsperspektiven aussagt. Die eher unbestimmten Aussagen in dem Bericht dazu haben gerade einmal den Umfang von einer Druckseite. Dieses Defizit können auch nicht verhaltene Äußerungen aufwiegen, dass Mechanismen und Instrumente der Frühwarnung („early warning“) auszubauen sind. Zwar finden entsprechende Schritte des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Erwähnung, in Kooperation mit wissenschaftlichen Einrichtungen der Regionalforschung Konfliktpotentiale in Partnerländern der Entwicklungszusammenarbeit zu analysieren. Es hat aber den Anschein, dass dies eine Einzelmaßnahme ist und kein Zusammenhang mit dem Sammeln und Bewerten von Informationen durch andere Stellen besteht.

(3.28) Vergleichbar verhalten fällt die Zusage der Bundesregierung aus, einen möglichen Zusammenhang zwischen Klimawandel und Gewaltkonflikten sowie die daraus erwachsenden Risiken für die Sicherheit „aufmerksam zu verfolgen“. Auch hier bleibt der Eindruck des Zögerns, sich

hier festzulegen und sich jenseits ministerieller Alltagsroutine auf eine global relevante und brisante Frage einzulassen.

4. Fazit

(4.1) Die GKKE kommt zu dem Schluss, dass die Bundesregierung weit davon entfernt ist, Ansprüchen und Zielen des Aktionsplans gerecht zu werden. Die umfangreiche Auflistung von Aktivitäten kann nicht verbergen, dass zivile Krisenprävention, gewaltmindernde und gewaltfreie Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung (noch) nicht zu einem Querschnittsthema politischen Handelns geworden ist. Das Streben nach Besitzstandwahrung, Geschäftigkeit auf eingefahrenen Gleisen und Konkurrenz der Ministerien behindern die Verzahnung von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik im Sinne einer globalen Friedenspolitik. Diese Tendenzen stemmen sich gegen den Anspruch des Aktionsplans, das Regierungshandeln an neuen Herausforderungen auszurichten.

(4.2) Deshalb wird die GKKE gemeinsam mit anderen politischen und gesellschaftlichen Kräften weiter das Vorgehen der Bundesregierung kritisch begleiten. Sie wird darauf drängen, Ansatz und Instrumente des Aktionsplans sowie die mit ihm verbundenen Absichten mit Leben zu erfüllen. Auch wenn schon einiges unternommen wurde und wird, ist doch mehr erforderlich, um der deutschen Politik angesichts der anstehenden globalen Aufgaben neue Kontur und neuen Inhalt zu geben. Das Ansammeln von unterschiedlichen Aktivitäten auf verschiedenen Handlungsebenen mag für den ersten Moment genügen. Dabei stehen zu bleiben, wäre jedoch ein sträfliches Versäumnis, das den Möglichkeiten deutscher Politik und der Stellung Deutschlands in der Weltpolitik sowie dem gesellschaftlichen Engagement für Frieden, Sicherheit und Entwicklung nicht entspricht. Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung verlangen nach kohärenter politischer Gestaltung.