

Internationale Verantwortung nach dem Krisenjahr 2014: Schub für zivile Krisenprävention?!

Stellungnahme aus dem Beirat Zivile Krisenprävention zum
4. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans
„Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“

15. Dezember 2014

Internationale Verantwortung nach dem Krisenjahr 2014: Schub für zivile Krisenprävention?!

Stellungnahme aus dem Beirat Zivile Krisenprävention
zum 4. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans
„Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“

Politischer Stellenwert: Am 12. November nahm Bundesaußenminister Steinmeier im Bundestag ausführlich zum Umsetzungsbericht Stellung. Am 18. Dezember 2014 debattiert der Bundestag den Bericht vormittags in der öffentlichkeitswirksamen „Kernzeit“.^{*} Erstmals wird damit dieses Politikfeld an so prominenter Stelle im Bundestag in Anwesenheit zuständiger Minister debattiert. Dies werten und begrüßen wir als Ausdruck gewachsener Wertschätzung der zivilen Krisenprävention. Der 2010 eingerichtete Unterausschuss „zivile Krisenprävention“ des Auswärtigen Ausschusses hat daran einen erheblichen Anteil. Angesichts der Häufung gefährlicher Krisen und Konflikte in der europäischen Nachbarschaft ist eine wirksame zivile Friedensförderung aktueller und notwendiger denn je. Die Debatte um den Umsetzungsbericht bietet die große Chance, einer breiteren Öffentlichkeit deutlich zu machen, dass eine vordringliche Konsequenz aus der seit Jahresbeginn viel beschworenen gewachsenen internationalen Verantwortung Deutschlands eine Stärkung der zivilen Krisenprävention ist. Was grundsätzlich große Akzeptanz hat, aber oft abstrakt bleibt, kann jetzt konkret, anschaulich, nachvollziehbar gemacht werden.

Gegenüber seinen Vorgängern hat der inzwischen 4. Umsetzungsbericht an Klarheit, Schwerpunktsetzung und Lesbarkeit gewonnen. Nachdem jahrelang – geprägt durch Kräfte absorbierende Kriseneinsätze – die Herausforderungen von Konfliktnachsorge und Friedenskonsolidierung im Vordergrund standen, geht jetzt der Blick wieder verstärkt auf Prävention im engeren Sinne: Vorrangiges Ziel der Bundesregierung sei, „insbesondere in der östlichen und südlichen Nachbarschaft Europas gewaltsame Konflikte im Vorfeld ihres Entstehens zu verhindern“ (Umsetzungsbericht, Einleitung). Deutlicher als in der Vergangenheit wird der Vorrang des Zivilen bei der Krisenprävention und die Förderung von Basissicherheit für die Menschen in der Sicherheitspolitik betont. Erster strategischer Ansatzpunkt ist die mittel- und langfristige Förderung verlässlicher staatlicher Strukturen und inklusiver, partizipativer Gesellschaften, gefolgt von der Förderung von gesellschaftlichen Friedenspotenzialen und Schaffung von Lebensgrundlagen.

Bei der Bilanzierung des deutschen Engagements in der zivilen Krisenprävention werden zu Recht etliche Fortschritte in der Entwicklung von Strukturen, Ressourcen und Konzepten benannt. Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), der Zivile Friedensdienst (ZFD), das Programm zivik, Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt), Entwicklungszusammenarbeit zur Verhinderung von Fragilität und Gewalt, Leitlinien „fragile Staaten“ sowie die Einrichtung von Task Forces stehen beispielhaft dafür.

Ausgeblendet bleibt aber, dass die deutschen Kapazitäten und Fähigkeiten zur zivilen Krisenprävention im bi- und multilateralen Kontext verglichen mit anderen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik noch recht schwach aufgestellt sind, sehr langsam aufwachsen und deutlich hinter dem steigenden Bedarf internationaler Krisenprävention zurück liegen. Dass Deutschland von den 13.000 Polizisten bei UN-Friedenseinsätzen 19 (!) stellt, zeigt das exemplarisch. Nicht einmal angedeutet wird die Frage, ob deutsches, europäisches, internationales Krisenmanagement, geschweige Krisenprävention angesichts der gegenwärtigen parallelen, transnational vernetzten, hoch dynamischen Gewaltkonflikte nicht strukturelle Überforderungen erlebt.

^{*} Kurzfristig wurde wegen des neuen TOP Griechenlandhilfe die Plenardebatte zum Umsetzungsbericht vom 18. Dezember 2014 auf Donnerstag, 15. Januar 2015, 9.00 Uhr verlegt.

Zutreffend ist die nüchterne Feststellung im Bericht, dass in etlichen jüngeren Gewaltkonflikten der krisenpräventive Ansatz an Grenzen stieß, dass Rückschläge und Misserfolge beim Engagement in Konfliktgebieten nicht auszuschließen sind. Dass es bei Krisenprävention keine Erfolgsgarantie gibt, ändert aber nichts an der Notwendigkeit dieses Ansatzes.

Im Umsetzungsbericht fehlt die selbstkritische Frage, was an den Grenzen der Prävention und an Misserfolgen hausgemacht ist, wo die Wirksamkeit eigener Aktivitäten nicht geprüft, wo ihre Kohärenz nicht gewährleistet und kontraproduktive Wirkungen anderer Politikfelder (Streitfrage Rüstungsexporte in Krisenregionen) nicht kritisch reflektiert werden. Hier wäre mehr vom Geist des Review-Prozesses des Auswärtigen Amtes wünschenswert gewesen, bei dem auch nach Defiziten und Schwachstellen gefragt wurde. Die vom Entwicklungsministerium initiierte und im November 2014 vorgestellte „Zukunftscharta: EineWelt – Unsere Verantwortung“ vermerkt richtigerweise, dass „die Ursachen von Gewalt, Fragilität und Unsicherheit selten allein innerstaatlicher Natur sind“. In diesem Sinne muss der Do-no-harm-Ansatz über die Grenzen der Entwicklungszusammenarbeit hinaus angewandt werden. Nur durch umfassende Konflikt- und Akteursanalysen und einer darauf aufbauenden Politik können auch die negativen Auswirkungen konfliktträchtiger Handlungsfelder, wie Agrar-, Rohstoff- und Klimapolitik, angemessen unter krisenpräventiven Gesichtspunkten adressiert werden.

Nur gemeinsam: Der Bericht zeigt plastisch die Breite und Vielschichtigkeit – damit auch tendenzielle Unübersichtlichkeit – des ressortübergreifenden Politikfeldes, wo insgesamt viel mehr Konstruktives geschieht, als gemeinhin wahrgenommen wird. Der Bericht macht deutlich, dass es keine Allheilmitel oder Alleskönner gibt, dass es auf das bestmögliche Zusammenwirken der vielen staatlichen und nichtstaatlichen, nationalen und internationalen Akteure der Krisenprävention ankommt. Statt von „vernetzter Sicherheit“ ist durchgängig und offener die Rede von vernetztem Ansatz und Handeln. Das kann den Dialog und partnerschaftliche Kooperationen zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erleichtern.

Erfahrungen aus der Praxis zeigen aber, dass beim vernetzten Ansatz Anspruch und Wirklichkeit auf nationaler wie internationaler Ebene noch deutlich auseinanderklaffen.

Der Review-2014-Prozess des Auswärtigen Amtes und die Zukunftscharta des Entwicklungsministeriums wurden in einem breiten Dialog mit der Zivilgesellschaft, Wissenschaft etc. vorgebracht. Ein vernetzter Ansatz der Ressorts war dabei aber kaum erkennbar.

Zu begrüßen ist, dass die Bundesregierung die Maßnahmen der zivilen Krisenprävention als Beitrag zur Prävention von Menschenrechtsverletzungen sieht und ebenso umgekehrt Maßnahmen zur Achtung von Menschenrechten als Beiträge zur Krisenprävention. Es wird in dem Bericht aber nicht deutlich, wie die jeweiligen Politikbereiche strukturell und inhaltlich aufeinander bezogen und miteinander vernetzt sind.

Zu einzelnen ausgewählten Aspekten

Erstmalig legt die Bundesregierung einen Katalog von politischen, konzeptionellen und strukturellen Maßnahmen zur zivilen Krisenprävention vor, die sie in der laufenden 18. Legislaturperiode angehen will. Dass sie dabei viele Anregungen des Beirats (Impulspapier vom 23. Juni 2014) aufnimmt, freut uns.

a) Krisenfrüherkennung

Die Bundesregierung hat jüngst damit begonnen, verschiedene Instrumente der Krisenfrüherkennung abzugleichen. Das ist ein Fortschritt, wenn auch noch immer ein zögerlicher. Die Frage der Möglichkeit und Grenzen von Krisenfrüherkennung und insbesondere die Brücke zum frühzeitigen Handeln (*early action*) sind seit vielen Jahren ein Dauerthema. Notwendig wäre ein integrierter Früh-

warnmechanismus unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure. Der Ressortkreis könnte der Ort dafür sein, kann dies aber nur mit zusätzlichen Kapazitäten und Befugnissen meistern. Unverständlich ist, dass weder hier noch an anderen Stellen die Bedeutung einer leistungsfähigen Regional-, Friedens- und Konfliktforschung angesprochen wird, der eine Schlüsselrolle bei einer bodennahen und weitsichtigen Krisenprävention und Friedensförderung zukommt und die bisher deutlich unterfinanziert ist (Bsp. Deutsche Stiftung Friedensforschung). Aktuelle Pläne des Auswärtigen Amtes, etwa die Osteuropaforschung für die nächsten Jahre substanziell zu stärken, sind zu begrüßen. Sie stehen aber auch noch symptomatisch für eine Politik, die einschlägige Forschung immer wieder erst *nach* dem Ausbruch der Krise für relevant hält.

b) Rechtsstaats- und Demokratieförderung, Sicherheitssektorreform, internationale Polizeieinsätze

Diese Handlungsfelder sind bei der Förderung von legitimer, verlässlicher Staatlichkeit von zentraler und zunehmender Bedeutung und brauchen langen Atem. Um kontraproduktive Wirkungen von Einzelmaßnahmen zu verhindern (z. B. bei Aufbauhilfen für Sicherheitskräfte in einem Umfeld schlechter und autoritärer Regierungsführung), ist ein regelmäßiges Monitoring und die Bereitschaft, nötigenfalls umzusteuern, unabdingbar.

Bei der Förderung verlässlicher Staatlichkeit sind deutsche Fähigkeiten besonders gefragt. Wo es seit Jahren an schnell verfügbaren, höher qualifizierten Fachkräften sowie personeller Durchhaltefähigkeit mangelt, reichen unverbindliche Willenserklärungen nicht aus. Notwendig sind – unter Berücksichtigung der Civilian Headline Goals der EU – Planziele für Polizisten, Justiz- und Verwaltungsexperten und der Aufbau konzeptioneller Kompetenz für Rechtsstaats- und Polizeieinsätze. Um der gewachsenen internationalen Verantwortung Deutschlands gerecht zu werden, muss die geplante Bund-Länder-Vereinbarung ehrgeizige und verbindliche Festlegungen treffen.

c) Aufstockung ZIF und ZFD, Mediation

Die gegenwärtigen Aufstockungen sind zu begrüßen, insbesondere auch der Ausbau des ZIF zu einer Entsendeorganisation. Das bisherige Sekundierungsgesetz hat sich inzwischen als sehr unzureichend erwiesen.

Ein stärkeres Gewicht sollte neben der Personalentsendung die Förderung einheimischer, auch zivilgesellschaftlicher Fachkräfte zur Friedensförderung bekommen. Der Bericht lässt dieses Erfordernis – über die richtige Stärkung afrikanischer staatlicher Kapazitäten hinaus - unerwähnt. Zu Recht werden verlässliche mittel- und längerfristige Kooperationen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren befürwortet. Bloße Ein-Jahres-Programme sind oft eher hinderlich als förderlich. Gleichzeitig muss man auch auf die sich oft schnell verändernden Rahmenbedingungen flexibel reagieren können. Eine bedarfsgerechte Friedensförderung muss daher über längerfristige und flexible Förderinstrumente verfügen sowie auch notwendiges Personal bereitstellen.

Ausdrücklich zu begrüßen sind verstärkte Aktivitäten der Bundesregierung im Bereich Friedensmediation und die Netzwerkbildung mit NGO's und wissenschaftlichen Instituten.

d) Sichtbarkeit der zivilen Krisenprävention

Maßnahmen der zivilen Krisenprävention sind prozess- und dialogorientiert, langfristig angelegt und wenig öffentlichkeitswirksam. Erfolgreiche Gewaltverhütung ist hoch angesehen, aber unsichtbar. Die mangelhafte Sichtbarkeit des Politikfeldes mindert sein Gewicht und behindert seine Weiterentwicklung. Ermutigende Veranstaltungen wie die zu 10 Jahren ZIF, 15 Jahren ZFD, 20 Jahren internationalen Polizeieinsätzen, 50 Jahren EntwicklungshelferInnen, zu Wahlbeobachtern sowie bisher zwei

„Tage des Peacekeepers“ fanden alle in den Medien kaum bis keinen Widerhall. Es bedarf besonderer professioneller und beharrlicher Anstrengungen, zivile Krisenprävention aus dem Aufmerksamkeitsschatten zu lösen.

e) Leitbild zivile Krisenprävention und konzeptionelle Weiterentwicklung im Bereich fragile Staaten

Dass der Aktionsplan zivile Krisenprävention zehn Jahre nach seiner Beschlussfassung im Bundeskabinett auch für die inzwischen vierte Koalitionsregierung noch gilt, ist im Kontext regierungsoffizieller Grundlagendokumente sehr ungewöhnlich und spricht für die Weitsicht des Aktionsplans. Auch wenn die Beiratsempfehlung zur Erarbeitung eines friedenspolitischen Leitbildes nicht aufgenommen wird, geht die Ankündigung der Bundesregierung, schrittweise auf eine umfassende Strategie der Krisenprävention unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure hinarbeiten zu wollen, in die richtige Richtung.

f) Ressort- und akteursübergreifende Zusammenarbeit

Bedauerlicherweise nicht aufgewertet und gestärkt wird der Ressortkreis zivile Krisenprävention (und mit ihm der Beirat), was auch der Unterausschuss in seiner Abschlusserklärung von 2013 gefordert hatte.

Ressort- und akteursübergreifende Ausbildungsmodule sind für die Förderung von Kooperationsfähigkeit verschiedener Akteursgruppen von zentraler Bedeutung. Sie müssten ergänzt werden um Orte übergreifender Erfahrungsauswertung und Lernens. Dieser Vorschlag bleibt im Umsetzungsbericht unberücksichtigt.

Des Weiteren müssen nicht nur die Ausstattung der beteiligten Ressorts und Akteure verbessert werden, um ein kohärenteres Vorgehen sicherzustellen. Es bedarf vor allem auch einer tatsächlichen Beteiligung relevanter Akteure. Dabei ist die Zivilgesellschaft strukturell und finanziell einzubinden.

g) Multilateraler Kontext

Für die Umsetzung von ziviler Krisenprävention zentral sind die multilateralen Ebenen von EU, UN, OSZE, AU (und anderen Regionalorganisationen), OECD (International Network on Conflict and Fragility), multilateralen Entwicklungsbanken u.a. Die Bundesregierung bekennt sich zu einem effektiven Multilateralismus, zu einer Stärkung von Regionalorganisationen, insbesondere der OSZE und der AU. Ausdrücklich zu unterstützen ist die Kandidatur Deutschlands für den OSZE-Vorsitz in 2016. Die seit Jahren ausgesprochen geringe deutsche Beteiligung an der UN-Friedenssicherung (Rang 60 der Personalsteller) verweist auf eine erhebliche Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der deutschen Verantwortungsübernahme im multilateralen Kontext.

Wegen der Vielschichtigkeit des Themas nimmt der Beirat hierzu demnächst gesondert Stellung.

h) Wirkungsanalyse

Bisher ist noch viel zu wenig bekannt, wie und wieweit verschiedene Instrumente und Maßnahmen der Krisenprävention, Konflikttransformation und Friedenskonsolidierung in komplexen Kontexten wirken, wo sie möglicherweise als Symbolpolitik verpuffen. Zu oft wird die bloße Durchführung von Maßnahmen schon als Wirksamkeitsnachweis ausgegeben. Neben der Evaluierung von Einzelmaßnahmen und ganzen Programmen ist die systematische und unabhängige Wirkungsanalyse von umfassenden, ressortübergreifenden Krisenengagements – einschließlich der militärischen Komponenten – unerlässlich, trotz aller Schwierigkeit.

Gut zehn Jahre nach Verabschiedung des Aktionsplans zivile Krisenprävention wäre zudem ein guter Zeitpunkt gekommen, einen Gesamtblick auf die geschaffene „Infrastruktur der zivilen Krisenprävention“ in Deutschland werfen zu lassen. Orientiert an der Idee des „Peer Review“, das etwa in der Entwicklungspolitik im Rahmen der OECD etabliert ist, sollte die Bundesregierung unabhängige Experten aus dem Ausland beauftragen, Deutschlands System der zivilen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung einer konstruktiv-kritischen Würdigung zu unterziehen. Deutschland könnte damit auch seine Bereitschaft unter Beweis stellen, bei der Übernahme internationaler Verantwortung auch in strukturellen Fragen auf Rat und Meinung aus dem internationalen Raum zu hören.

i) Ressourceneinsatz

Rechtzeitig verhütete Krisen und Gewaltkonflikte ersparen enorme Kosten. „Jeder Euro, den wir zur Krisenverhinderung einsetzen, ist ein gut investierter Euro.“ (Außenminister Steinmeier am 12.11.2014 im Bundestag) Umso unverständlicher ist, wie bescheiden weiterhin die Ressourcenausstattung der Krisenprävention ist. Wirksamere Krisenprävention und Friedensförderung ist ohne einen Zuwachs an Haushaltsmitteln nicht zu haben.

Es ist an der Zeit, dies mit Nachdruck deutlich zu machen und falsche Bescheidenheit zu überwinden.

Rückenwind geben kann dabei ein zentrales Ergebnis der Körber-Umfrage zu den außenpolitischen Einstellungen der Deutschen („Einmischen oder zurückhalten?“) vom Mai 2014: Sie erbrachte ein eindeutiges Votum der Befragten für mehr ziviles außenpolitisches Engagements – 85 % durch diplomatische Verhandlungen, je 80 % durch zivilgesellschaftliche Projekte und Abrüstung, 75 % durch Ausbildung von Polizei und Sicherheitskräften.

Bonn, Münster, 15. Dezember 2014

Dr. Jörn Gravingholt, Winfried Nachtwei
Vorsitzende des Beirats zivile Krisenprävention

Der Beirat für Zivile Krisenprävention

Der Beirat für Zivile Krisenprävention wurde 2005 im Rahmen des Aktionsplans der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ geschaffen, um die Einbeziehung relevanter nicht-staatlicher Akteure im Bereich der zivilen Krisenprävention sicherzustellen. Ihm gehören Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft und Zivilgesellschaft an. Er begleitet fachlich die Arbeit des Ressortkreises für Zivile Krisenprävention.

Das vorliegende Papier wurde von einer sechsköpfigen Redaktionsgruppe des Beirats erarbeitet und ist damit eine Stellungnahme aus dem Beirat.

Ansprechpartner: Dr. Jörn Gravingholt und Winfried Nachtwei, Co-Vorsitzende des Beirats