

10 Jahre Aktionsplan Zivile Krisenprävention

Martina Fischer*

Abstract: The German Government adopted in 2004 an "Action Plan for Civilian Crisis Prevention and Conflict Management". Members from different parties of the national parliament and civil society actors had pushed for this plan. It was drafted together with experts from peace research institutions and Foreign Ministry officials. The Action Plan was meant as a first step for stock-taking in order to strengthen and further develop civilian capacities for crisis prevention. The question, however, is whether or not it was able to significantly shape German politics. This contribution concludes that the Action Plan was an important joint initiative that led to a more systematic cooperation of state and non-state actors. As part of the efforts, several important institutions have been established that helped to improve capacities for international peacekeeping missions and peacebuilding activities. However, the ten-year anniversary of the Action Plan also offers an opportunity to point to deficits. There is still a lack of coherence between different parts of external policies, and much more could be done in order to increase the visibility of peacebuilding activities. In particular, it is important to illustrate and explain the logic of civilian approaches to the broader public. And since the Action Plan remains a rather technical document, a document with political guidelines is needed. Such a document should present a vision of German foreign politics committed to international law and peaceful settlement of conflicts, and it should outline a comprehensive approach to facing global challenges.

Keywords: Conflict prevention, conflict transformation, peacebuilding, peace politics, Action Plan Civilian Crisis Prevention, Comprehensive Approach

Stichworte: Konfliktprävention, Konflikttransformation, Friedenskonsolidierung, Friedenspolitik, Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Kohärenz

1 Der Aktionsplan: Ergebnis des Zusammenwirkens von Zivilgesellschaft, Forschung und parteiübergreifenden Initiativen

In den 1990er Jahren setzten sich in der Bundesrepublik Deutschland Friedensforscher/innen verstärkt für die praktische und konzeptionelle Weiterentwicklung von zivilen Ansätzen der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung ein.¹ Prävention, so betonten sie, sei die wirksamste Form der Konfliktbearbeitung. Sie setze allerdings eine sehr frühzeitige Erkennung von sich anbahnenden oder in Latenz vorhandenen Konflikten voraus. Die Diskussion wurde durch die anglo-amerikanische Debatte um „conflict resolution“ und „conflict management“ beeinflusst. Hierzulande setzte sich schließlich das Konzept der Konflikttransformation durch, das den Blick sowohl auf *Prozesse der Friedensbildung als auch auf Strukturen des Unfriedens* richtete. Es verwies auf die Notwendigkeit, Kriegsursachen zu beseitigen und die politischen, ökonomischen und soziokulturellen Strukturen zu analysieren, die eine Eskalation und Dynamik von Gewaltkonflikten fördern.

Gleichzeitig entwickelte sich unter den friedensbewegten NGOs, kirchlichen Hilfswerken, entwicklungspolitischen Initiativen und humanitären Organisationen eine Debatte darüber, wie sich das wiedervereinigte, souveräne Deutschland außenpolitisch engagieren und mit *friedenspolitischer Ausrichtung* internationale Verantwortung übernehmen könne. Die NGOs forderten, die auf zivilgesellschaftlicher und staatlicher Ebene vorhandene Expertise zusammenzuführen und gemeinsam weiter zu entwickeln, sodass angemessen auf Krisen reagiert werden kann. Die zentrale Frage, die alle bewegte war: Wie kann internationales Engagement so gestaltet werden, dass es der gewaltsamen Eskalation von Konflikten *schon im Vorfeld, also vorbeugend* entgegenwirkt.

Ende der 1990er Jahre gründete sich die „*Plattform Zivile Konfliktbearbeitung*“², ein Netzwerk von NGOs aus der Friedens-, Menschenrechts- und Entwicklungszusammenarbeit, Organisationen der Humanitären Hilfe, Forschungseinrichtungen und Einzelpersonen. Das einigende Band der Teilhabenden war (und ist) die Überzeugung, dass *zivilen Ansätzen* der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung *Vorrang vor militärischem Eingreifen* eingeräumt werden muss, und dass die *Instrumente dafür auf solide Füße gestellt werden müssen* – hierzulande, in der europäischen Politik und auf globaler Ebene.

Einige engagierte *Mitglieder des Deutschen Bundestags* teilten diese Überzeugung und arbeiteten zielstrebig daran, diesem Anliegen auf der politischen Bühne Gehör zu verschaffen. Sie forderten den „*Aufbau einer Infrastruktur ziviler Krisenprävention*“ und sorgten dafür, dass das Thema regelmäßig in den Koalitionsvereinbarungen verankert wurde und zunehmend auch in der Arbeit von Bundesministerien Berücksichtigung fand.

Einer parteiübergreifenden Initiative von Abgeordneten und dem Druck der NGOs ist es auch zu verdanken, dass gemeinsam mit Fachleuten des Auswärtigen Amts (unter Mitarbeit

* Dr. Martina Fischer, Friedensforscherin und Politikwissenschaftlerin, ist Programmdirektorin an der Berghof Foundation, Berlin, www.berghof-foundation.org; www.berghof-handbook.net.

Vortrag im Deutschen Bundestag, Unterausschuss Zivile Krisenprävention, Sitzung am 5. Mai 2014. Der Text wurde gegenüber dem gesprochenen Wort erweitert. Insbesondere die im dritten Abschnitt angesprochenen Themen konnten in der Stellungnahme während der Sitzung nur stichwortartig umrissen werden. Sie sind für den hier diskutierten Kontext jedoch von zentraler Bedeutung.

1 Dieter Senghaas (1995, 37) stellte fest: „Zivilisierte Konfliktbearbeitung findet statt, wenn kollektive Akteure ihre inneren und externen Konflikte ohne Rückgriff auf kollektive Gewalt erfolgreich bewältigen.“ Die Bedingungen dafür lege er in einem „zivilisatorischen Hexagon“ dar, das die Komponenten „Gewaltmonopol“, „Rechtsstaatlichkeit“, „demokratische Partizipation“, „Konfliktkultur“, „soziale Gerechtigkeit“ sowie „Interdependenzen und Affektkontrolle“ umfasst. Dieter Senghaas, Hexagon-Variationen. Zivilisierte Konfliktbearbeitung trotz Fundamentalpolitikalisierung, in: Tobias Deibel und Norbert Ropers (Hg.), Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn, 1995, S. 37-54.

2 Vgl. www.konfliktbearbeitung.net.

von Expert/innen aus Wissenschaft und Praxis) schließlich ein *Aktionsplan zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung* erarbeitet wurde. Er wurde 2004 vom Bundeskabinett verabschiedet. Den Befürwortern des Aktionsplans ging es vor allem darum, die vielfältigen bereits vorhandenen zivilen Instrumente und Politikansätze zu illustrieren und systematisch abzubilden und so für die Beteiligten greifbarer zu machen. Es ging also zunächst um eine *ressortübergreifende Bestandsaufnahme*, die allerdings gleichzeitig auch eine Grundlage dafür bieten sollte, *die vorhandenen Maßnahmen konsequent weiter zu entwickeln*. Mit dem Aktionsplan verband sich zudem auch die Hoffnung, die *Sichtbarkeit der zivilen Möglichkeiten zu erhöhen*, und deren Vorteile auch gesellschaftlich stärker zu verankern.

Das 10-jährige Jubiläum des Aktionsplans bietet Anlass für eine *Bilanz*:

- Wie steht es heute um den Anspruch, dass zivile Ansätze der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung Vorrang vor militärischen Optionen haben sollen?
- Wie gestaltet sich der deutsche Beitrag für eine europäische und globale Friedenspolitik?
- Wie steht es um den Ausbau der „Infrastruktur für zivile Krisenprävention“?
- Welche Instrumente wurden entwickelt und welche Reichweite haben sie?
- Welche Stärken und Schwächen lassen sich ausmachen?

Eine umfassende Analyse würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Daher nur einige thesenhafte Anmerkungen.

2 Deutschlands Beitrag zur Stärkung der zivilen Krisenprävention und Friedenskonsolidierung

In den vergangenen fünfzehn Jahren wurden hierzulande verschiedene neuartige Mechanismen und Institutionen etabliert, die zum Aufbau einer Infrastruktur ziviler Konfliktbearbeitung beitragen sollten.

Zu den wichtigsten Einrichtungen zählen:

- das Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF), mit dem Aufbau eines Expertenpools, Trainings- und Qualifizierungsangeboten und Analysekapazitäten;
- die Entsendung von Friedensfachkräften im Rahmen des *Zivilen Friedensdienstes*; Kooperation eines NGO-Konsortiums mit dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ);
- die Fördereinrichtung ZIVIK (beim Institut für Auslandsbeziehungen, IFA), die Mittel des Auswärtigen Amtes zur Förderung zivilgesellschaftlicher Initiativen verwendet;
- die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt), deren Arbeit sich darauf richtet, das Knowhow von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen zu bündeln und Synergien zwischen Friedens- und Entwicklungszusammenarbeit herzustellen;
- die Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF) mit Sitz in Osnabrück, die mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung gegründet wurde.

Hinzu kamen *Gremien, die zur Implementierung des Aktionsplans für zivile Krisenprävention etabliert wurden*, darunter der *Ressortkreis* als interministerielles Steuerungsgremium unter Vorsitz des Auswärtigen Amtes und der *Beirat Zivile Krisenprävention* mit beratender Funktion, der internationale Erfahrungen, zivilgesellschaftliche friedens- und entwicklungspolitische Expertise, Diskussionen aus Wirtschaft, kirchennahen Organisationen und Forschungseinrichtungen zusammenführt.

2.1 Fortschritte und Leistungen

a) Konflikt sensible und friedensaktive Entwicklungspolitik

Sowohl das staatliche als auch das zivilgesellschaftliche entwicklungspolitische Engagement hat in der vergangenen Dekade eine grundlegende Weiterentwicklung erfahren und diverse Lernerfolge zu verzeichnen:

- Zum ersten hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Entwicklungszusammenarbeit nicht per se friedensfördernd ist, sondern dass der Transfer von Entwicklungsgeldern und humanitären Hilfsleistungen auch ungewollt Krisen und Kriege verlängern kann. Es wurden spezielle Planungs- und Evaluierungsinstrumente etabliert, um Programme und Projekte konflikt sensibel zu gestalten.
- Zum zweiten ist inzwischen allgemein akzeptiert, dass Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit fundiertem Wissen um Konfliktbeteiligte und -dynamiken „konflikt sensitiv“ geplant werden müssen.
- Zum dritten stellen sich viele entwicklungspolitische Akteure inzwischen auch die Frage, wie Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit so gestaltet werden können, dass sie nicht nur keinen Schaden anrichten, sondern darüber hinaus auch einen aktiven Beitrag zur Friedensbildung leisten. Bemühungen und erste Lernprozesse hierzu sind vorhanden, jedoch ist dieses Segment durchaus noch ausbaufähig.

b) Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren

Die oben aufgeführten Instrumente und Gremien eröffneten neue Dialogmöglichkeiten zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren.

Auch hierzulande hat sich bei politischen Mandats- und Entscheidungsträgern die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Bewältigung der weltweit beobachtbaren Konflikte, von denen die Mehrzahl innerstaatlicher Natur sind, nicht nur Regierungs handeln, sondern auch gesellschaftliche Initiativen erfordern.

Bemühungen zur Streitbeilegung auf offizieller Ebene stoßen bei Inter-Gruppen-Konflikten oft an Grenzen. Um die Interessen der Kontrahenten ausfindig zu machen und auf diese Einfluss zu nehmen, sind Akteure nötig, die auf unterschiedlichen gesellschaftlichen Ebenen agieren. Es bedarf also einer „*multi-track-diplomacy*“, bei der Initiativen auf verschiedenen Ebenen ineinander greifen.

NGOs können mit informellen und inoffiziellen Dialogformen im Rahmen sogenannter „*prenegotiations*“ oft erfolgreich erste Konsultationen zwischen Konfliktparteien initiieren. Ihnen

kommt für Frühwarnaktivitäten, „peacebuilding“, Konfliktvermittlung, Beratungsfunktionen und Bildungsaufgaben deshalb eine zentrale Bedeutung zu, weil sie nicht den enggefassten Mandaten staatlicher Außenpolitik unterworfen sind. Sie können zum einen „Allparteiensolidarität“ wahren und mit allen Konfliktbeteiligten Kontakte unterhalten, und zum anderen, wo nötig, auch unauffälliger eine Bestärkung benachteiligter Gruppen betreiben. Einige der innerstaatlichen Kriege konnten in den vergangenen Jahrzehnten durch Abkommen beendet werden, die von „Dritten Parteien“ und teilweise unter Mithilfe von NGOs vermittelt wurden.³ Zudem kommt zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Aussöhnung kriegszerstörter Gesellschaften eine zentrale Bedeutung zu.

Deutsche Ministerien haben sich in der vergangenen Dekade zusammen mit Nichtregierungsorganisationen stärker denn je in Krisenregionen engagiert. Gleichwohl ist auch diese Kooperation ausbaufähig, vor allem müssten gemeinsame Auswertungen und Lernerfahrungen noch systematischer organisiert werden.

c) Professionalisierung der Personalentsendung für internationale Friedenseinsätze

Zur Positivbilanz gehören auch Fortschritte in der Professionalisierung der Personalentsendung für internationale Missionen. Durch das Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF) wurde ein Personalpool geschaffen bzw. Knowhow gebündelt, mit dem Deutschland auch kontinuierlich zur Entsendung von qualifizierten Expert/innen in internationale Friedensmissionen beitragen konnte. Gleichzeitig wurde die Vernetzung mit Ausbildungseinrichtungen auf europäischer Ebene intensiviert. Auch im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes sind Vorbereitungsmaßnahmen für Friedensfachkräfte weiterentwickelt worden (Akademie für Konflikttransformation).

Fazit: Trotz der hier aufgelisteten Fortschritte und Leistungen in der Förderung von Instrumenten ziviler Krisenprävention und Friedenskonsolidierung bleibt kritisch anzumerken, dass auch weiterhin eine enorme Diskrepanz zwischen den Ausgaben für militärische und zivile Maßnahmen zu beobachten ist.

Und: allzu oft wird weiterhin Militär in entfernte Weltregionen entsandt, für Aufgaben, in denen eigentlich andere Mittel benötigt würden, nur weil es an zivilen Kapazitäten mangelt.

2.2 Defizite und unerfüllte Aufgaben

a) Deutschlands unerfüllte Versprechungen im Bereich der Polizeientsendung

Die Zahl und Bedeutung internationaler Polizeimissionen hat in den vergangenen beiden Dekaden deutlich zugenommen (z.B. waren 1988 34 Polizisten in internationalen Missionen eingesetzt, 2011 hingegen 17.500). Obgleich seit Jahren bekannt

³ So war z.B. die christliche Gemeinschaft Sant' Egidio als Moderatorin an Verhandlungen in Guatemala, Mosambik, Kosovo, Elfenbeinküste und Südsudan beteiligt. Eine Reihe weiterer NGOs bemüht sich, durch stille Diplomatie und informelle Gespräche Konfliktparteien zu Verhandlungen zu bewegen oder mit allparteilichen Dialogformen Nachkriegskonsolidierung zu unterstützen, darunter das Carter Center, das Genfer Henry Dunant Center for Humanitarian Dialogue, die britische NGO Conciliation Resources sowie die Berghof Foundation.

ist, dass vielerorts die *Entsendung von mehr Polizeikontingenten* anstelle von Militär vonnöten wäre (z.B. für Deeskalation und Eindämmung von Unruhen), ist Deutschland bis heute nicht in der Lage, die im Rahmen der EU vereinbarten Kontingente für Friedenseinsätze bereitzustellen. Seit 1989 hat Deutschland insgesamt 5.000 Polizeibeamte in Friedensmissionen geschickt, aber die Anzahl verringerte sich in den vergangenen Jahren stetig, statt sich zu erhöhen. 2012 waren 347 Deutsche Polizeibeamte in internationalen Missionen eingesetzt (18 VN, 146 EU, 184 in Afghanistan).⁴ Aktuell gibt es soweit ersichtlich keine deutschen Polizeibeamten in OSZE-Missionen. Internationale Organisationen, allen voran die Vereinten Nationen, beklagen allgemein, dass die Bereitschaft zur Entsendung von Polizeipersonal in Krisenregionen abnimmt. Es entstehen Lücken, die dann von Ländern wie Bangladesch oder Jordanien geschlossen werden.

Die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag stellte daher 2012 einen Antrag, in dem Bund und Länder aufgefordert wurden, in diesem Feld stärker zu kooperieren und Kontingente für Auslandseinsätze vorzuhalten (BT-Drucksache 17/8603). Begründet wurde diese Forderung unter anderem mit dem Argument, dass die deutsche Polizei international einen sehr guten Ruf genieße und Deutschland seinen internationalen Verpflichtungen in diesem Feld unbedingt nachkommen müsse.

Die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten in Abstimmung zwischen Bund und Ländern ist überfällig. Allerdings geht es hier nicht nur um quantitative Aufstockungen. Es ist zu beachten, dass vor allem auch mehr Spezialisten aus dem Polizeidienst für Auslandseinsätze benötigt würden. In vielen Missionen, die Waffenstillstände überwachen und den Wiederaufbau in Nachkriegsregionen fördern sollten (z.B. Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Afghanistan) hat sich gezeigt, dass es vor allem an hochspezialisierter Expertise im Bereich des Polizeiwesens und in der Polizeiausbildung fehlt, z.B. an Knowhow für die Bekämpfung von Korruption und organisierten Verbrechen, und an Spezialwissen, das helfen kann, Institutionen so zu qualifizieren, dass sie zur Transformation von Bürgerkriegsökonomien beitragen können.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, für Menschen aus weiteren Berufssparten, die für die Transformation von kriegszerstörten Gesellschaften wertvolle Kenntnisse mitbringen, Anreize zu schaffen, damit sich diese freiwillig für den Auslandseinsatz entscheiden: Es fehlt in zahlreichen Missionen weiterhin an qualifiziertem Verwaltungspersonal, Richter/innen und Staatsanwält/innen.

b) Ausbildung und Expertise im Bereich der Mediation

Sowohl die Vereinten Nationen als auch die Europäische Union haben in den vergangenen Jahren Maßnahmen ergriffen, um Strukturen für die Früherkennung von Krisen zu schaffen. Darüber hinaus bemühen sie sich inzwischen darum, die Kapazitäten für Vermittlung, für Mediation in Konflikten zu stärken.

Die Peacebuilding Commission der Vereinten Nationen wurde als intergouvernementales Beratungsgremium geschaffen, das Friedensaufbau in kriegszerstörten Ländern begleitet und die

⁴ Vgl. Antrag der Abgeordneten Edelgard Bulmahn u.a., Deutsches Engagement beim Einsatz von Polizistinnen und Polizisten in internationalen Friedensmissionen stärken und ausbauen, Drucksache 17/8603, 8.2.2012.

Aktivitäten der relevanten Akteure koordinieren soll. Ihr kommt zudem Bedeutung bei der Entwicklung von Strategien für den Wiederaufbau kriegszerstörter Gesellschaften zu. Auch das Thema Mediation wird dort inzwischen sehr ernst genommen und es wurde eine *UN Mediation Unit* geschaffen.

Die EU hat – neben der *Fragility and Crisis Management Unit* in der Generaldirektion für Entwicklungspolitik (DG DEVCO) eine *Abteilung für Konfliktprävention, Friedensförderung und Mediation im European External Action Service* (EEAS) geschaffen.

Hierzulande haben NGOs und Forschungseinrichtungen in den vergangenen Jahren verstärkt darauf hingewiesen, dass eine systematische Ausbildung für Mediation in internationalen Konflikten für die deutsche Außenpolitik eine zentrale Herausforderung bildet.⁵

In Deutschland sind Mediationsverfahren zwar im Umgang mit innergesellschaftlichen Konflikten auf kommunaler Ebene oder auch in Ergänzung zum Rechtswesen etabliert, aber als Mittel konflikt sensitiver Außenpolitik ist Mediation noch nicht stark verankert. Das Thema wurde beispielsweise bislang noch nicht systematisch in die *Diplomatausbildung* integriert, was sinnvoll wäre. In der internationalen Konfliktmediation sind Länder wie die Schweiz, Norwegen und Finnland heute führend, Deutschland hingegen hat hier noch Nachholbedarf.

Eine zentrale Herausforderung liegt darin, die Vermittlung spezieller Kenntnisse, die für Mediation in internationalen Konflikten erforderlich sind, in die Vorbereitung angehender Diplomaten zu integrieren.

c) Die Förderung der Friedens- und Konfliktforschung

Effiziente Maßnahmen der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung erfordern eine gewissenhafte Untersuchung der Ursachen und Dynamik von Gewaltkonflikten und eine wissenschaftliche Begleitung und Auswertung der Praxis unterschiedlicher Akteure in Friedensprozessen. Die Bedingungen des Friedens zu ergründen ist mindestens so wichtig, wie Strukturen zu erfassen, die Unfrieden stiften. Die politischen Akteure hierzulande haben dies richtig erkannt, als sie sich Ende der 1990er Jahre für die Gründung der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) stark machten. So wurde in Deutschland mit öffentlichen Mitteln eine im internationalen Vergleich einzigartige Institution zur Förderung praxisorientierter Forschung geschaffen.

Die gute Absicht der Politiker/innen, die sich für die DSF einzusetzen, stieß aber seinerzeit leider auf haushaltspolitische Beschränkungen, welche die praktische Umsetzung der satzungsmäßigen Aufgaben massiv erschwerten: So war zunächst ein Stiftungskapital in Höhe von 100 Millionen DM avisiert worden, schließlich aber wurde der Betrag infolge haushaltspolitischer Sparmaßnahmen auf die Hälfte (50 Millionen DM, also ca. 25 Millionen Euro) beschränkt. Diese Kapitalausstattung liegt deutlich unter dem Mindestbetrag, der für eine langfristig funktionstüchtige Einrichtung der Forschungsförderung erforderlich wäre. Die DSF ist damit stark unterkapitalisiert. Darüber hinaus

führen sinkende Erträge infolge der aktuellen Niedrigzinsphase zu einer zusätzlichen Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Stiftung⁶, da die Budgets für die Forschungsförderung drastisch reduziert werden müssen. Um in einem angemessenen Umfang Fördermittel auszuschütten, müsste sie ihren eigenen Kapitalstock verzehren, wodurch das Modell einer unabhängigen Forschungsförderung für die Friedens- und Konfliktforschung perspektivisch zum Scheitern verurteilt wäre. Eine substantielle Aufstockung des Stiftungsvermögens ist somit unabdingbar.⁷

Die DSF hat trotz der ihr gesetzten engen finanziellen Grenzen in der vergangenen Dekade eine Fülle von spannenden und praxisorientierten Forschungsarbeiten in den Themenfeldern Gewalt- und Krisenprävention, Friedensförderung, Konfliktodynamik und Abrüstung gefördert, deren Ergebnisse sowohl in der Politik und den Medien als auch in der Öffentlichkeit stark nachgefragt werden. Darüber hinaus ist es gelungen, die Ausbildungs- und Forschungskapazitäten der Friedens- und Konfliktforschung nachhaltig zu stärken. So wurde eine größere Zahl von Beschäftigten deutscher und internationaler Organisationen im Bereich der Friedensförderung und Gewaltprävention in Programmen ausgebildet, die durch die DSF unterstützt wurden. Die friedenspolitischen Herausforderungen sind indes keineswegs kleiner geworden, sondern haben erkennbar zugenommen – und damit auch der entsprechende Forschungsbedarf. Bei sinkenden Förderbudgets wird die Kluft zwischen der Nachfrage nach einschlägigen wissenschaftlich fundierten Erkenntnissen und den Fördermöglichkeiten für eine zielführende, international sichtbare und personell gesicherte Friedens- und Konfliktforschung immer größer.

Um langfristig nachhaltig und international anschlussfähig wirken zu können, muss die DSF angemessen ausgestattet und endlich mit dem vollen ursprünglich vorgesehenen Grundkapital in Höhe von 50 Millionen Euro bedacht werden. Um das zu erreichen, bedarf es einer parteiübergreifenden Abstimmung, eines wirklich entschlossenen und gemeinsamen Vorgehens der Mitglieder des Deutschen Bundestags.

Soweit zu den wichtigsten Mängeln und Defiziten in der Entwicklung der „*Infrastruktur für zivile Krisenprävention und Friedenskonsolidierung*“. Die Bilanz des deutschen Beitrags zu diesem Themenfeld weist meines Erachtens aber auch weitere, massive konzeptionelle Defizite auf. Das Thema *Zivile Krisenprävention* beschränkt sich hierzulande nämlich leider immer noch auf eine Expertendebatte, an der nur die unmittelbar Beteiligten teilhaben. Eine systematische Öffentlichkeitsarbeit, die das Thema einem breiteren Publikum nahebringt und die Vorteile dieser Ansätze greifbar macht⁸, steht weiterhin aus. Insbesondere aber fehlt es bislang an einem übergeordneten politischen Leitbild.

6 Zwei nachfolgende kleinere Zustiftungen konnten den Trend nicht aufhalten und erwiesen sich als Tropfen auf den heißen Stein.

7 Die DSF hat zu diesem Thema ein Konzeptpapier erstellt: „Die Kapitalausstattung der Deutschen Stiftung Friedensforschung: Bilanz, Perspektiven und politischer Handlungsbedarf, Osnabrück, Februar 2014.“

8 Gute Ansatzpunkte für eine illustrative Aufbereitung des Themas bieten die Materialien, die das ZIF regelmäßig publiziert, insbesondere die Weltkarten zu internationalen Friedenseinsätzen. Ein weiteres Beispiel dafür, wie die Sichtbarkeit von Friedensarbeit erhöht werden kann, liefert das journalistische Projekt *Peace Counts*, das die Arbeit von „Friedensmachern“ in Krisenregionen illustriert. <http://www.peace-counts.org/>; <http://zeitenspiegel.de/de/info/projekte/peace-counts/>.

5 Mitarbeiter/innen des ZIF, der Berghof Foundation, Inmedio und CSSP haben dazu Hintergrundpapiere und ein gemeinsames Policy Paper erarbeitet. Wichtige Vorschläge dazu finden sich auch in einer Handreichung, die die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit dazu veröffentlicht hat, vgl. GIZ (Hg.), *Mediation in der Entwicklungszusammenarbeit*, Eschborn 2013.

d) Friedenspolitisches Leitbild

Die politischen Entscheidungsträger haben es in der vergangenen Dekade versäumt, ein übergeordnetes Positionspapier zu verabschieden. Es fehlt ein Dokument, das die *friedenspolitischen Zielsetzungen* und die damit verbundene *Verantwortung deutscher Außenpolitik* kurz und bündig, prägnant und allgemeinverständlich zusammenfasst und in die breitere Öffentlichkeit transportiert.

Der Aktionsplan Zivile Krisenprävention bildet ein sehr nützliches Referenzpapier, bleibt aber ein technisches Dokument, das für die öffentliche Rezeption kaum geeignet ist. Von daher ist bei der Forderung nach einer grundlegenden Überarbeitung oder Neuauflage dieses Plans Skepsis angebracht. Was bis heute wirklich fehlt, ist ein ergänzendes politisches „Leitlinienpapier“, das die Notwendigkeit des *vorbeugenden Handelns* betont und den *Vorrang der zivilen Ansätze der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung* zum Charakteristikum deutscher Außenpolitik erhebt.

Das Fehlen eines solchen Papiers ist sicher auch ein Symptom für ein grundlegendes politisches Problem: das *Thema Zivile Krisenprävention* wurde hierzulande nie wirklich auf höchster politischer Ebene angesiedelt, es wurde nicht zur „Chefsache“ erklärt, sondern blieb der Initiative von Einzelpersonen auf der Arbeitsebene überlassen. Der Aktionsplan Zivile Krisenprävention, so wichtig und wertvoll er ist, kann ein solches Konzeptpapier nicht ersetzen. Er ist und bleibt ein internes bürokratisches Dokument, ebenso wie die nachfolgenden Umsetzungsberichte.

Das Fehlen eines übergeordneten Leitliniendokuments ist für die beklagenswerte öffentliche Unsichtbarkeit der zivilen Handlungsansätze mitverantwortlich. Darüber hinaus trägt es auch zu einer gewissen Orientierungslosigkeit, z.B. in der aktuellen Ukraine-Krise, bei. Deutschland war einst führend in einer auf Russland bzw. die ehemalige Sowjetunion gerichteten Politik des Gewaltverzichts und Dialogs; das Konzept der „Gemeinsamen Sicherheit“, wie auch einige abrüstungspolitische Initiativen wurden hierzulande maßgeblich mit entwickelt und von deutschen Mandats- und Entscheidungsträgern selbstbewusst in internationalen Gremien vorgetragen. Aktuell fehlen derartige Konzepte und Leitbilder und das Wissen, das in Einrichtungen der Friedens- und Konfliktforschung dazu erarbeitet wurde, bleibt weitgehend ungenutzt.

3 Weitere Herausforderungen: Kohärenz und Glaubwürdigkeit

Sowohl in der deutschen, als auch in der Europäischen Außenpolitik geht es vor allem darum, die *Kohärenz zwischen unterschiedlichen Politikbereichen* zu stärken. Es scheint, dass sich die Debatte auf europäischer Ebene – etwa mit dem von der EU und EU-nahen NGOs diskutierten „umfassenden Ansatz“ („comprehensive approach“) – deutlich differenzierter gestaltet als hierzulande, wo sie sich vielfach auf das eng gefasste Paradigma der „vernetzten Sicherheit“ konzentriert.

Der Ruf nach einem „comprehensive approach“ ist nicht einfach ein Vorschlag zur Verknüpfung von zivilen und militärischen Maßnahmen, sondern enthält eigentlich die Aufforderung zum mehrdimensionalen Handeln: Er gründet sich auf die Einsicht, dass Initiativen, die in einem Politikbereich

zugunsten der zivilen Krisenprävention und Friedenskonsolidierung unternommen werden, nicht von Maßnahmen in anderen Politikbereichen unterlaufen oder konterkariert werden dürfen. Das bedeutet zum einen, dass übergeordnete und international vereinbarte politische Ziele wie etwa die Millennium Development Goals in der Entwicklungspolitik und die klimapolitischen Ziele erfüllt werden müssen.

Zum anderen gehört zu einem mehrdimensionalen Ansatz der politische Wille

- zur besseren Koordinierung der Friedensförderungsaktivitäten zwischen und innerhalb der unterschiedlichen Ministerien in den jeweiligen Mitgliedsländern;
- zur Schaffung gemeinsamer Lernprozesse im Feld der zivilen Konfliktbearbeitung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, und
- zur Auswertung der Relevanz der Maßnahmen (Evaluierung; Dialog zwischen Forschung und Praxis).

Deutschland könnte in all diesen Bereichen mehr tun, 1) durch eine bessere Koordinierung der Auswärtigen Politik, Entwicklungspolitik und Auswärtigen Kulturpolitik, 2) durch eine differenziertere Gestaltung von Sicherheitspolitik (z.B. Verstärkung der Kapazitäten für Polizeientsendung, s.o.) und 3) durch eine glaubwürdige Außenwirtschaftspolitik, die sich am Ziel der Eindämmung von Rüstungspotenzialen, Abrüstung und Förderung von Konversionsanstrengungen orientiert.

Im *Commitment to Development Index (CDI)*, mit dem das Center for Global Development in Washington die Kohärenz zwischen Entwicklungspolitik und anderen Politikfeldern bewertet, rangierte Deutschland im internationalen Vergleich bislang nur im mittleren Bereich.⁹ Positive Werte und viele Punkte erhielt die deutsche Politik im Hinblick auf Investment und Transparenz bei den Importen von Rohstoffen und natürlichen Ressourcen. Deutschland trug aber eine sehr schlechte Bewertung im Bereich der Sicherheitspolitik davon (Rang 21), wegen der relativ niedrigen Rekrutierung für *internationale Missionen* (vor allem für die Vereinten Nationen) und wegen der vielen *Rüstungsexporte*.

Deutschland rangierte in den vergangenen Jahren unter den *ersten drei Rüstungsexporten im weltweiten Vergleich* und gehört – auch wenn der Trend aktuell etwas rückläufig ist – weiterhin zusammen mit anderen EU-Staaten (die insgesamt einen Exportanteil von ca. 28 % auf dem Weltmarkt halten) zu den wichtigsten Akteuren auf dem Weltrüstungsmarkt.¹⁰ In den Jahren 2010 und 2011 haben deutsche Firmen Waffen und Rüstungsmaterial im Wert von rund fünf Mrd. Euro jährlich in alle Welt exportiert. 58 % davon gingen in die EU und an NATO-Mitgliedstaaten, der Rest in sogenannte „Drittstaaten“: Vereinigte Arabische Emirate, Singapur, Irak, Algerien, Russland, Saudi-Arabien, Indien und Ägypten.¹¹

Unabhängige Forscher/innen und zivilgesellschaftliche Organisationen, darunter die Evangelische Kirche und mit ihr

9 Vgl. Guido Ashoff, Politikkohärenz für Entwicklung, in GKKE (Hg.), Politikkohärenz für Entwicklung, Dossier der GKKE in Zusammenarbeit mit der Redaktion Welt-Sichten, 2, 2013, S. 3-6.

10 Vgl. Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (Hg.), Rüstungsexportbericht 2013, vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte in Kooperation mit dem Bonn International Center for Conversion, Berlin/Bonn, 5.12.2013.

11 Vgl. Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (Hg.), Rüstungsexportbericht 2012, vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte in Kooperation mit dem Bonn International Center for Conversion, Berlin/Bonn, 7.12.2012.

verbundene Gruppen, haben die deutsche Rüstungsexportpraxis immer wieder kritisiert. Sie haben aufgezeigt, dass – auch wenn es Fortschritte in der Beschränkung durch Exportauflagen gab – noch immer zu viel Rüstungsmaterial deutscher Provenienz in falsche Hände gerät: in Staaten, die Menschenrechte mit Füßen treten und in Länder, die krisengefährdet sind.¹²

Die NGO *Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)* kritisiert vor allem, dass Deutschland weiterhin zu den größten Exporteuren von kleinen und leichten Waffen gehört (Hauptnehmer dafür waren bislang Länder wie Saudi-Arabien, Indonesien und Kosovo). GKKE hat die Bundesregierung aufgerufen, hier eine noch striktere Praxis anzuwenden und zu verhindern, dass Rüstungsfirmen die rückläufigen Absatzmöglichkeiten in Europa mit Exporten in andere Weltregionen kompensieren. Kritisiert wurde auch die Praxis, Länder im Nahen Osten oder in Lateinamerika mit ausgemusterten Waffenbeständen der Bundeswehr zu versorgen (z.B. Transfer alter U-Boote nach Israel und Kolumbien), sodass diese am Ende doch in Spannungsgebiete gelangen können; zudem wurde darauf hingewiesen, dass U-Boot-Verkäufe (z.B. an Südkorea und Indonesien) die Empfänger in die Lage versetzen, selbst derartige Systeme zu produzieren.

Deutsche NGOs fordern zu Recht, derartige Proliferation zu unterbinden. Sie forderten seit Jahren mehr Transparenz in der Berichterstattung der Bundesregierung und eine bessere parlamentarische Kontrolle. Mitglieder des Deutschen Bundestags haben in der letzten Amtsperiode dazu Vorschläge gemacht, die SPD forderte die Errichtung eines parlamentarischen Waffen-Export-Kontroll-Mechanismus, Bündnis 90/Die Grünen forderten bessere gesetzliche Grundlagen für die Evaluierung von Export-Entscheidungen und Abgeordnete der Partei Die Linke machten sich ebenfalls für die Einschränkung von Rüstungsexporten stark.

Die jüngsten Entscheidungen, die die Regierung zu einer stärkeren Information des Deutschen Bundestags bezogen auf Rüstungsexporte verpflichten, sind sehr zu begrüßen. Meines Erachtens muss deutsche Politik sich konsequent weiter auf eine absolut restriktive Rüstungsexportpraxis zu bewegen und dafür vor allem auch das Thema der Rüstungskonversion noch stärker in den Blick nehmen. Solange weiterhin aus Deutschland und Europa militärisches Gerät in alle Welt und in Krisengebiete gelangt, das dazu beiträgt, Kriege möglich zu machen oder länger andauern zu lassen, steht auch die Glaubwürdigkeit der zivilen Krisenprävention insgesamt auf dem Spiel.

Wenn man den *Vertrag von Lissabon* ernst nimmt, in dem sich die EU-Mitgliedstaaten zu größeren Anstrengungen für Friedenswahrung, Konfliktprävention und internationale Sicherheit verpflichteten (Artikel 21.2c), so braucht es diesbezüglich klare Signale aller Mitgliedstaaten. Es ist zu begrüßen, dass sich die Bundesregierung für ein internationales Abkommen in Form des Arms Trade Treaty (ATT) eingesetzt hat. Eine koordinierte Position der EU-Mitgliedstaaten ist nötig, um ein Signal auch für andere Staaten zu setzen. Dabei könnte Deutschland eine Führungsrolle übernehmen.

¹² Insbesondere wurde kritisiert – vgl. GKKE (Hg.) 2012, S.7, dass im Jahr 2011 mehr als 5.000 Lizzenzen an 76 Staaten vergeben wurden, die laut EU-Codex als problematisch einzustufen sind, und dass sich der Wert solcher Lizzenzen von 2010 bis 2011 verdoppelt habe. Weiterhin wurde aufgezeigt dass deutsche Firmen 2011 in 64 Länder exportierten, die im Hinblick auf die Menschenrechts-situation, regionale und interne Stabilität und das Verhältnis von militärischen und zivilen Ausgaben als höchst problematisch einzustufen sind.

4. Fazit und Ausblick

Der *Aktionsplan zivile Krisenprävention* wurde 2004 von Friedensforscher/innen und außenpolitischen Expert/innen ausgearbeitet, die die Überzeugung teilten, dass zivilen Ansätzen der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung Vorrang vor militärischen Operationen eingeräumt werden sollen. Meines Erachtens zeigt die Entwicklung des internationalen Krisengeschehens, dass diese Idee weiterhin uneingeschränkt Gültigkeit beanspruchen kann. Langfristig ist eine Politik der Vorsorge nicht nur mit weniger menschlichem Leid und materieller Zerstörung im globalen Rahmen verbunden, sondern sie kommt auch den Steuerzahler bzw. die Steuerzahlerin hierzulande langfristig billiger zu stehen als Krisenintervention in eskalierten Situationen mit ungewissem Ausgang und zweifelhafter Legitimität.¹³

Allerdings besteht weiterhin eine zentrale Herausforderung darin, die Initiativen der unterschiedlichen Akteure, die sich in diesem Feld bewegen, besser aufeinander abzustimmen. Es ist erfreulich zu beobachten, dass auf nationalstaatlicher und internationaler Ebene nach und nach administrative Strukturen und Steuerungsgremien geschaffen wurden, die zu einer besseren Bewertung von internationalen Krisenentwicklungen und einem differenzierteren Umgang mit Konflikten beitragen können.

Damit diese Koordinierungsbemühungen Wirkung entfalten, sind sie aber gleichzeitig auf den politischen Willen der Mandats- und Entscheidungsträger in Regierungen und Parlamenten angewiesen, die dafür sorgen müssen, dass die zivilen Ansätze mit angemessenen Ressourcen ausgestattet werden. Ansonsten werden uns die neuen „conflict prevention units“ und „peacebuilding commissions“ nicht helfen. Sie werden ebenfalls nutzlos bleiben, wenn in der Entwicklungs- und Klimapolitik die international vereinbarten Ziele nicht erfüllt werden oder wenn Exportinteressen von einzelnen wirtschaftlichen Akteuren, die Krisenprävention konterkarieren, in der Außenwirtschaftspolitik weiterhin Spielräume zugestanden werden.

In den vergangenen Monaten haben führende Repräsentanten deutscher Politik in unterschiedlichen Reden darauf hingewiesen, dass Deutschland im internationalen Kontext eine aktiver Rolle übernehmen müsse. Die Frage, wie diese ausgestaltet werden soll, steht nun im Raum. Der Ko-Vorsitzende des *Beirats Zivile Krisenprävention*, Jörn Grävingholt, hat kürzlich in einem Positionspapier¹⁴ sehr richtig darauf hingewiesen, was es bedeutet, „mehr Verantwortung“ in der Welt zu übernehmen: „Die größten Herausforderungen sind nicht militärischer Natur“. Der Aktionsplan war ein Schritt in die richtige Richtung. Nun muss das friedenspolitische Leitbild entworfen werden, das den globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht wird.

¹³ Zu den ökonomischen Kosten von Intervention vgl. z.B. die Studie von Tilman Brück u.a., The economic costs of the German participation in the Afghanistan war, in: Journal of Peace Research, November 2011, Vol. 48; No. 6 793-805. Deutsche Zusammenfassung unter <http://www.spiegel.de/politik/ausland/neue-afghanistan-studie-wie-viel-ein-gefallener-deutscher-wirklich-kostet-a-695824.html>.

¹⁴ Jörn Grävingholt, „Mehr Verantwortung“ in der Welt: Die größten Herausforderungen sind nicht militärischer Natur, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Die aktuelle Kolumne, 10.2.2014, www.die-gdi.de.