

Lehren aus 10 Jahren Aktionsplan Zivile Krisenprävention – Wie weiter?

Winfried Nachtwei*

Abstract: The contribution deals with the beginnings and the first steps of implementation of the „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ of the German government. The grown German engagement for a peaceful world also created new opportunities. Future action should consider the lessons of the first ten years of the action plan in order to increase effectiveness. Needed are thus general principles geared to politics of peace that are informed by the goals of peace stated in the constitution, as well as improvements in competences, early crises detection, coherence, capacities, public communication and implementation.

Keywords: Action Plan Civil Crisis Prevention, non-military security and peace policy, German foreign policy

Stichworte: Aktionsplan Zivile Krisenprävention, nichtmilitärische Sicherheits- und Friedenspolitik, deutsche Außenpolitik

***Vorbemerkung:** Zehn Jahre besteht inzwischen der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung. Aus diesem Anlass lud der neu konstituierte Unterausschuss zivile Krisenprävention und vernetztes Handeln des Bundestages¹ zu einer öffentlichen Sitzung mit Sachverständigen ein. Moderiert von der Unterausschussvorsitzenden Dr. Franziska Brantner nahmen die Sachverständigen einführend Stellung und antworteten auf Fragen der ungewöhnlich zahlreich erschienenen Abgeordneten.² S+F bat die Sachverständigen ihre Beiträge hier zur Diskussion zu stellen und erhielt drei überarbeitete Beiträge.*

Vielen Dank, dass Sie dem zehnjährigen Bestehen des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention“³ die heutige Sitzung des Unterausschusses widmen und dabei die gute Tradition der vorigen Legislaturperiode, Ihr öffentliches Tagen, fortsetzen. So kann ich unter den vielen Gästen heute auch besonders herzlich Prof. Theodor Ebert begrüßen, einen besonders verdienten Pionier und Anstifter der zivilen Friedensförderung.

Als Mitglied des Verteidigungsausschusses und des Unterausschusses Abrüstung hatte ich seit 1994 intensiv mit allen deutschen Krisenengagements zu tun. Zusammen mit Dr. Jörn Gravingholt vom Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE) bin ich seit 2011 Ko-Vorsitzender des Beirats Zivile Krisenprävention.

1. Der Aktionsplan 2002/2004

Die Erfahrungen mit den Balkankriegen und anderen innerstaatlichen Konflikten unterstrichen in den 1990er Jahren die Dringlich-

keit neuer Instrumente und Maßnahmen der zivilen Konfliktbearbeitung über die bisherigen Instrumentarien von Diplomatie und Entwicklungszusammenarbeit hinaus. 1996 fand sich mit Rainer Eppelmann, Heiner Geißler (CDU), Gert Weisskirchen, Uta Zapf (SPD), Irmgard Schwaetzer (FDP), Christa Nickels und mir (Grüne) erstmalig im Bundestag eine fraktionsübergreifende Initiative für die Unterstützung eines Zivilen Friedensdienstes (ZFD).⁴ Mit der Koalitionsvereinbarung von 1998 wurde der Weg frei für den Aufbau neuer Einrichtungen wie dem Zentrum Internationale Friedenseinsätze (ZIF), Ziviler Friedensdienst, Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF), Förderprogramm zivik, Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt) u.a.

Vier Jahre später konnte das Vorhaben eines Aktionsplans zivile Krisenprävention im rot-grünen Koalitionsvertrag verankert werden: Nach den Einzelinstrumenten sollte nun das ganze Politikfeld systematisch gestärkt werden. Meine Erfahrungen mit den ganzheitlichen Ansätzen von Bundeswehrreformen waren mir dabei eine wichtige Anregung. Abgesehen von dem Einwand eines hohen Beamten des Auswärtigen Amtes, es gebe doch schon so viele Aktionspläne, gab es in den Koalitionsverhandlungen keine Widerstände gegen das Vorhaben. Im Vergleich zu heute ging es rasend schnell an den Start: Nach den Bundestagswahlen vom 22. September 2002 war der Koalitionsvertrag schon am 7. Oktober fertig verhandelt. Am 16. Dezember fand auf Einladung des Auswärtigen Amtes (AA) eine erste Ressortbesprechung zum Aktionsplan statt. Schon am 30. Dezember hatten die beteiligten zehn (!) Ressorts (einschließlich Kanzleramt) eine erste konzeptionelle Skizze auf dem Tisch. Wie dann im Laufe des Irakkrieg-Jahres 2003 zuständige Beamte eigenständig und in konstruktivem Austausch mit zivilgesellschaft-

* Stellungnahme von Winfried Nachtwei, MdB a.D. bei der Öffentlichen Sitzung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln“ am 5. Mai 2014 im Deutschen Bundestag. Gegenüber dem gesprochenen Wort am 5. Mai 2014 erweitert und mit Stand vom Juli 2014 aktualisiert. Publikationsliste des Autors zu Ziviler Krisenprävention + Friedensförderung mit Beiträgen von 1981 bis 2014 unter www.nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1282.

1 Der Vorgängerausschuss hatte am 14. Juni 2010 mit der Anhörung „Erfahrungen und Perspektiven der zivilen Krisenprävention“ seine öffentliche Beratungstätigkeit aufgenommen (siehe dazu die damalige Stellungnahme von Herrn Nachtwei: www.nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&catid=77&aid=982).

2 Der zusammenfassende Bericht „Ein friedenspolitisches Leitbild wird gebraucht“ findet sich unter www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a03/ua_zks/50472761_kw19_pa_krisenpraevention/216834.

3 Die vollständige, die verschiedenen Phasen eines Konfliktzyklus adressierende Bezeichnung lautet „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“.

4 Der Antragsentwurf begrüßte die ZFD-Initiative aus den beiden großen Kirchen und anderen Organisationen. Binnen zweier Jahre sollten in Bosnien 200 Fachleute zur gesellschaftlichen Friedensförderung eingesetzt werden können. Zur Finanzierung der Gesamtkosten von 30 Millionen DM sollte der Bund nur zwei bis drei Millionen Mark beitragen. Entwicklungsminister Spranger lehnte diese Mitfinanzierung ab. In den Bundestag eingebracht wurden dann unterschiedlich akzentuierte Anträge der einzelnen Fraktionen: SPD: Ziviler Friedensdienst – Expertendienst für zivile Friedensarbeit, Bundestagsdrucksache 13/6204 vom 29.11.1996; CDU/CSU und FDP: Verstärkung deutscher Beiträge zur Krisenprävention und Friedenspolitik, Drs. 13/6389 vom 4.12.1997; Bündnis 90/Die Grünen: Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit als Beitrag zu einer Politik der Krisenprävention und zivilen Konfliktbearbeitung, Drs. 13/6713 vom 14.1.1997; SPD: Priorität für eine Politik der zivilen Krisenprävention und Konfliktregelung, Drs. 13/6999 vom 19.2.1997.

schaftlichen Akteuren den Aktionsplan erarbeiteten, gehört zu meinen größten positiven „Enttäuschungen“ als Parlamentarier. Stellvertretend ist hier Martin Fleischer (Referat VN-02) als verantwortlichem Projektkoordinator des AA zu danken!

Der am 12. Mai 2004 vom Bundeskabinett verabschiedete 55-seitige Aktionsplan war das erste umfassende Grundlagendokument der Bundesregierung zur nichtmilitärischen Sicherheits- und Friedenspolitik. Ausgangspunkt waren die nach Ende der Blockkonfrontation vorherrschenden „Neuen Kriege“, schwache und zerfallende Staatlichkeit und Privatisierung der Gewalt. Der Aktionsplan definierte als strategische Ansatzpunkte der zivilen Krisenprävention die Förderung verlässlicher staatlicher Strukturen, die Schaffung von Friedenspotenzialen in Zivilgesellschaft, Medien, Kultur und Bildung sowie die Sicherung von Lebenschancen in Wirtschaft und Umwelt.⁵

Als weitere zentrale Handlungsfelder der zivilen Krisenprävention nannte er die Nichtverbreitung, Abrüstung und Rüstungskontrolle, die Verrechtlichung von Konfliktaustragung, die Mitwirkung internationaler Finanzinstitutionen und globale Partnerschaften zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor, die Stärkung der globalen (VN) und regionalen Ebenen (EU, afrikanische Regionalorganisationen). Der Aktionsplan beinhaltete die erste umfassende ressortübergreifende Bestandsaufnahme der in den zurückliegenden Jahren unternommenen Maßnahmen zur Friedensförderung und definierte Krisenprävention als Querschnittsaufgabe. Als Voraussetzung für rechtzeitiges und kohärentes Handeln wurde die Bedeutung einer Infrastruktur der Krisenprävention betont. 161 Aktionen veranschaulichten eine beeindruckende Vielfalt und Breite des Politikfeldes. Die Schattenseite war, dass eine solche Fülle nicht priorisierter Aktionen schlichtweg überforderte und den Ansatz diffus werden ließ.

Das Echo der Fachöffentlichkeit war, auch international, weitestgehend sehr positiv: ein großer konzeptioneller Fortschritt zu mehr Friedensfähigkeit.⁶ Konstatiert wurde zugleich, dass eine verbesserte personelle und finanzielle Ausstattung sowie eine ständige Begleitung durch Parlament und Öffentlichkeit für die Umsetzung des Aktionsplans unabdingbar sei. Die Stellungnahme von VENRO (Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.) zum Aktionsplan brachte die positiven, offenen und strittigen Aspekte vorausschauend auf den Punkt. In sehr falscher Bescheidenheit verzichtete die Bundesregierung zunächst darauf, den Aktionsplan als Bundestagsdrucksache herauszugeben. Umso prominenter wurde am 11. Mai 2005 das einjährige Bestehen des Aktionsplans mit 400 Gästen im Weltsaal des Auswärtigen Amtes begangen. Eine erste Bundestagsdebatte zum Thema fand allerdings erst am 15. Dezember 2006 anlässlich des 1. Umsetzungsberichts des Aktionsplans statt.⁷

2. Umsetzung

Wie sehr sich in den zurückliegenden 15 Jahren die Instrumente ziviler Konfliktbearbeitung weiterentwickelt und ihre Akteure an Kompetenz gewonnen haben, habe ich immer wieder bei Besuchen in Krisenregionen auf dem Balkan, im Kongo und in Afghanistan, aber auch bei den entsprechenden Einrichtungen hierzulande erlebt: Ihre Fachleute sind besonders dicht dran an den jeweiligen Konfliktgesellschaften, professionell, lebhaft, ausdauernd.

In der Politik sind inzwischen die früher umstrittenen Instrumente anerkannt und in gutem Sinne etabliert.⁸ Die Zeit, wo sich der Kollege einer anderen Oppositionsfraktion lustig machte über das, was er „weiße Salbe für verwundete rot-grüne Seelen“ nannte, ist lange vorbei. Die Einsetzung des neuen, dem Auswärtigen Ausschuss des Bundestages zugeordneten Unterausschusses zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit 2009 brachte für das Thema einen Schub an Wahrnehmung und Debatte.

ABER: Wie dringend der Bedarf an mehr Kapazitäten der zivilen Krisenprävention und Friedenskonsolidierung ist, erlebte ich ebenfalls bei Besuchen in Krisenregionen und in vielen Gesprächen mit Einsatzrückkehrern. Insbesondere beim Afghanistaneinsatz war über viele Jahre der Rückstand der zivilen Fähigkeit des Peacebuilding (insbesondere Diplomaten, Polizeiberater) eklatant. Offiziere sprachen diese Fähigkeitslücke immer wieder sehr eindringlich an, viel mehr als Außenpolitiker und Angehörige der anderen „Afghanistan-Ministerien“.

Die neuen Fähigkeiten der zivilen Krisenprävention blieben eine Qualifizierung „in der Nische“. Eine Verankerung als Querschnittsthema gelang nur sehr begrenzt.⁹ Dem Ressortkreis fehlten dazu schlichtweg die Zuständigkeiten und Ressourcen. Bis 2009 schien mir oft das unausgesprochene Motto zu sein: *„Wir tun das Beste im Rahmen unserer begrenzten Möglichkeiten. Aber ändert ja nichts an unseren begrenzten Möglichkeiten!“*

Wie stand es um Kohärenz und vernetztes Handeln? Fortschritte sind unbestreitbar. Aber die Rhetorik ist der Praxis immer noch weit voraus! Mir ist bewusst, dass es für Prävention keine Erfolgsgarantie und erst recht keinen Generalschlüssel gibt. Aber die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Krisenprävention blieb weit. Von einer bestmöglich wirksamen Krisenprävention sind wir noch erheblich entfernt.

3. Neue Chancen

Mit dem Diskurs um eine „Neue Verantwortung“ deutscher Außenpolitik und dem von Außenminister Steinmeier angestoßenen Review-2014-Prozess „Außenpolitik Weiter Denken“ sowie dem Konsultationsprozess „Zukunftscharta EINE WELT – Unsere Verantwortung“ des BMZ ist die – seit Jahren

5 Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 15/5438 vom 26.5.2004.

6 Die Friedenswarte Band 79, Heft 3-4/2004, Schwerpunktthema: Aktionsplan; meine Kommentare von 2003, 2004, 2005 und 2010 auf www.nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1281. Eher eine Ausnahme war eine Stellungnahme wie die der Münchner Bürgerinitiative für Frieden und Abrüstung (BIFA): „Rot-grüner Etikettenschwindel – Der stille Angriff auf die Friedensbewegung“, München 2005.

7 Vgl. zu den Bundestagsdebatten zur zivilen Konfliktbearbeitung insgesamt Christian Egbering, Tagesordnungspunkt „Zivile Konfliktbearbeitung“ – Eine Diskursanalyse anhand von Reden im Deutschen Bundestag, Neumünster 2012; meine Publikationsliste zu ziviler Krisenprävention und Friedensförderung 1988-2014 unter www.nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1282.

8 Voraus gingen einige „Dürrejahre“ des Aktionsplans, wo sich der Eindruck aufdrängte, dass der Aktionsplan auf der politischen Leitungsebene der Ministerien, aber auch in der Breite des Parlaments nicht angekommen war. Eine Ausnahme war, dass das Verteidigungsministerium im Frühjahr 2005 zehn Millionen Euro für Zwecke des Aktionsplans zur Verfügung stellte.

9 Zum aktuellen Stand des Politikfeldes empfehlenswert der Sammelband von Andreas Heinemann-Grüder/Isabella Bauer (Hrsg.), Zivile Konfliktbearbeitung – Vom Anspruch zur Wirklichkeit, Opladen 2013.

geforderte – breite außen-, friedens- und sicherheitspolitische Debatte so offen wie seit Jahrzehnten nicht.¹⁰

Der 20. Jahrestag des Völkermords von Ruanda erinnert daran, dass es im Rahmen der Responsibility to Protect zuerst um die Vorbeugung von Massenverbrechen gehen soll – und dass hierbei die Fortschritte noch dürftig sind. Der Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 2011 hat den engen Zusammenhang von Konflikten, Sicherheit und Entwicklung betont und knüpft an die strategischen Ansatzpunkte des Aktionsplans an. Zwanzig Jahre eher ernüchternde Erfahrungen mit deutschen Beteiligungen an internationalen Krisenengagements, zehn Jahre Erfahrungen mit dem Aktionsplan drängen auf systematische Auswertung und Konsequenzen.

Die Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD spricht der zivilen Krisenprävention „eine besondere Bedeutung“ zu und will „deren Strukturen stärken und weiterentwickeln.“ Die unumstrittene Fortsetzung des Unterausschusses ist ein gutes Zeichen!¹¹

4. Lehren und Konsequenzen – sieben K's

1) *Konzeptionell*: Bisher stehen verschiedene Grundlagendokumente deutscher Außen- und Sicherheitspolitik relativ unverbunden nebeneinander (Aktionsplan, Weißbuch zur Sicherheitspolitik, Verteidigungspolitische Richtlinien, Leitlinien fragile Staaten, BMZ-Strategiepapier „Entwicklung für Frieden und Sicherheit“). Unklar ist das Verhältnis zwischen den Schlüsselkategorien vernetzte Sicherheit und zivile Krisenprävention. Letztere betont die Zieldimension „friedliche Konfliktbearbeitung“, erstere ist auf Sicherheit, primär die eigene, fokussiert. Verfehlt war, in den Umsetzungsberichten zum Aktionsplan (2006, 2008 und 2010) militärische Mittel unterschiedslos unter Krisenprävention zu subsumieren.

Für die friedens- und sicherheitspolitische Orientierung und Vergewisserung wäre die Entwicklung eines friedenspolitischen Leitbildes als Konkretisierung des Friedensauftrags des Grundgesetzes sehr hilfreich. Damit sollte zugleich die Brücke zur VN-Friedenssicherung geschlagen werden, deren Normen und Erfahrungen einer viel stärkeren Beachtung bedürfen. Seit Jahren fällt mir im deutschen sicherheits-, aber auch friedenspolitischen Diskurs eine regelrechte VN-Ignoranz auf. Ein weiterentwickelter (oder neuer) Aktionsplan müsste die Erfahrungen und Wirkungen der zivilen Krisenprävention sowie insbesondere auch ihre veränderten Rahmenbedingungen und Herausforderungen reflektieren: zum Beispiel die Zunahme transnationaler Gewaltakteure, Organisierter Kriminalität und Konfliktursachen, die religiöse Aufladung von Konflikten, die Beschleunigung und Vernetzung von Konflikt dynamiken, die Gleichzeitigkeit und „Konkurrenz“ von Großkrisen, die konstruktiven wie destruktiven Potenziale von Internet und

sozialen Medien. Die kriegesischen und terroristischen Flächenbrände von Westafrika, Nigeria, Zentralafrikanischer Republik, Südsudan, Somalia ..., von Syrien und Irak, der Ukraine offenbaren eine krasse Überforderung internationaler Krisenbewältigung und den Rückstand ihrer Fähigkeiten.

Ein weiterentwickelter Aktionsplan müsste Prioritäten und Schwerpunkte benennen und vor allem den Do-No-Harm-Ansatz für die Breite der Politik wiederbeleben. Dieser hatte sich in den letzten Umsetzungsberichten zum Aktionsplan zunehmend verflüchtigt. Es wäre schon enorm viel für die internationale Krisen- und Gewaltprävention gewonnen, wenn mehr vermeidbare politische Großfehler auch tatsächlich vermieden werden könnten.

Verankert werden müssten systematische Wirkungsanalysen und -beobachtungen. Ohne sie ist effektivere Krisenprävention unmöglich und ein Fahren im Nebel ohne Nebelscheinwerfer. Was wie unter welchen Bedingungen mehr oder weniger wirken kann, ist noch zu wenig bekannt.

2) *Kompetenz*: Was in der Entwicklungszusammenarbeit seit Jahren vorangebracht wurde, ist auch in der Ausbildung und im Anforderungsprofil des Auswärtigen Dienstes und anderer Ressorts zu verankern – Krisensensibilität. Wirksame Krisenprävention ist unverzichtbar angewiesen auf umfassende lokale, regionale und interkulturelle Kompetenz und Bodenhaftung. Zu etlichen „neuen“, auch deutsche Politik fordernden Krisenregionen (Westafrika, Ukraine) ist die Zahl der Regionalexperten hierzulande sehr begrenzt. Hier käme es darauf an, „blinde Flecken“ in der Forschungslandschaft zu identifizieren und abzubauen.

Die im Jahr 2000 gegründete Deutsche Stiftung Friedensforschung ist mit 27 Mio. Euro (empfohlen waren ursprünglich 50 Mio. Euro) deutlich unterkapitalisiert.¹² Angesichts der andauernden Niedrigzinsen gehen ihre Forschungsfördermittel gravierend zurück – und das bei steigenden Anforderungen! Um die Handlungsfähigkeit der DSF zu sichern und zu verbessern (z.B. für international vernetzte Forschung und Nachwuchsförderung) benötigt sie eine deutliche Kapitalerhöhung.

3) *Krisenfrüherkennung*: Über die komplexen und fordernden Stabilisierungseinsätze in Post-Konflikt-Ländern trat in der deutschen Politik in den letzten Jahren die eigentliche Gewalt- und Krisenprävention immer mehr in den Hintergrund. Wo die Bewältigung der Tagesaufgaben und des Dringlichen schon alle Arbeitskraft absorbiert, geraten wichtige, aber zunächst nicht akut erscheinende Herausforderungen der Krisenfrüherkennung und Primärprävention notorisch unter die Räder.¹³

Nichtsdestoweniger gut aufgestellt ist die Krisenfrüherkennung und Frühwarnung bezogen auf den Schutz deutscher Staatsbürger. Die notwendigen Fähigkeiten scheinen effektiv über das Krisenreaktionszentrum im Auswärtigen Amt organisiert zu sein.

¹⁰ Vgl. www.review2014.de und www.zukunftscharta.de.

¹¹ Der Beirat Zivile Krisenprävention beim Auswärtigen Amt hat Ende Juni 2014 die Gelegenheit genutzt und gegenüber dem Ressortkreis und dem Unterausschuss mit dem Impulspapier „Zivile Krisenprävention in globaler Verantwortung – Deutsche Friedensförderung vor neuen Aufgaben“ Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Strukturen ziviler Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung in Deutschland zu Beginn der 18. Legislaturperiode formuliert.

¹² Ein Förderungsschwerpunkt der DSF ist Gewaltprävention und Konfliktanalyse, Konfliktbearbeitung, Friedenskonsolidierung, Rüstungskontrolle und Abrüstung, Friedensvölkerrecht – alles Themenschwerpunkte auch des Aktionsplans. Die DSF ist deutlich schlechter ausgestattet als andere vom Bund (mit-)gegründete Stiftungen der Wissenschaftsförderung.

¹³ Winfried Nachtwei, Beitrag zum Forum „Früherkennung und zivile Krisenprävention: Wissenschaftlich unmöglich, politisch überflüssig?“ in: S + F – Sicherheit und Frieden. Security and Peace, 2/2014, S. 144-146.

Die Früherkennung politischer Krisen ist demgegenüber noch lückenhaft: Rund um den Globus sind die Botschaften die ersten Sensoren. Ob sie krisensensibel sind oder auch nicht, hängt wesentlich von der Person des Botschafters bzw. der Botschafterin ab. Die länderbezogenen Krisenfrüherkennungsanalysen und „Indication & Warning-Meldungen“ des BND kann ich mangels Einsichtnahme nicht beurteilen. Die im Auftrag des BMZ vom German Institute for Global and Area Studies (GIGA) in Hamburg jährlich erstellten Analysen zu innerstaatlicher Gewaltneigung dienen primär der längerfristigen und strukturbezogenen Prävention und der Ausrichtung von Länderstrategien.

Die Verhütung von Massenverbrechen im Sinne der Schutzverantwortung ist bisher in Deutschland – im Unterschied zu den USA – nicht als nationales Interesse definiert. Bisher gibt es in der Bundesregierung keinen Ort, wo Krisenfrüherkennung verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Sensoren zusammenlaufen und wo wegen enger Anbindung an die politische Leitung Krisen für deutsche Politik im EU-, VN-, OSZE- und NATO-Kontext priorisiert und Frühmaßnahmen initiiert werden könnten.

Neben Risikoanalysen wären Chancenanalysen, Identifizierung von Friedenspotenzialen, konstruktiven Akteuren und Prozessen für wirksame Krisenprävention und Friedensförderung von essentieller Bedeutung. Meines Wissens gibt es in Deutschland bisher keine Einrichtung, die eine solche Chancenfrüherkennung systematisch betreibt.

4) *Kohärenz*: Dass kein Akteur eine Krise allein bewältigen kann, ist unter Krisen- und Friedenspraktikern bekannt. Es geht nur gemeinsam. Viel weniger klar ist, wer was mehr oder weniger gut kann. Erstaunlich verbreitet sind immer noch Stereotype über NGOs und über Militärs. Wo nicht nur abstrakte, sondern auch operative Ziele der Akteure zusammenpassen, sind Vernetzung, Kooperation für mehr Kohärenz möglich und nötig.

Der Ressortkreis Zivile Krisenprävention braucht zur Wahrnehmung seiner Schlüsselrolle spezifische Befugnisse (nicht auf Kosten z.B. der Länderreferate, sondern zum beidseitigen Nutzen), mehr Kapazitäten, Verfügungsmittel und insbesondere eine direkte Anbindung an die Leitungsebene. Mit der Aufwertung des Ressortkreises müsste auch der Beirat zivile Krisenprävention gestärkt werden. Nur so kann das reiche Potenzial der im Beirat versammelten Fachleute auch angemessen genutzt werden.

Die vielfältige Akteurslandschaft der zivilen Konfliktbearbeitung erfahre ich – trotz zunehmenden Austauschs – immer noch als ziemlich fragmentiert. Allzu oft sind die verschiedenen „Subkulturen“ noch verschiedene Welten mit verschiedenen „Sprachen“ und zu wenig interkultureller Kompetenz bezogen auf potenzielle Kooperationspartner. Zivilgesellschaftliche Akteure erfahren die Bereitschaft zum kontinuierlichen Dialog von Ministerium zu Ministerium als recht unterschiedlich.

Wichtige Funktionen wie Krisenfrüherkennung, Erfahrungsaustausch, -auswertung und -sicherung, Aus- und Fortbildung (inkl. Übungen), auch Öffentlichkeitsarbeit brauchen ressortgemeinsame Formate, Verknüpfungen, vielleicht auch zentrale Orte. Hierzu können und sollten ZIF, ZFD, DSF, zivik, FriEnt,

zivilgesellschaftliche Netzwerke, unabhängige Forschungseinrichtungen, BAKS, Ausbildungseinrichtungen von AA, BMZ/GIZ, Bundeswehr (VN-Ausbildungszentrum) und Innenministerien und Wirtschaft nach ihren Möglichkeiten beitragen.

5) *Kapazitäten*: International wächst der Bedarf an Zivilexperten für Verwaltungsaufbau, Rechtsstaatlichkeit, Sicherheitssektore reform, Polizeiaufbau, Förderung von Zivilgesellschaft, Mediation. Deutsche Fachleute haben hier einen guten Ruf. Sie sind international besonders gefragt, stehen aber in zu geringem Umfang zur Verfügung.

Exemplarisch habe ich das über die Jahre auf dem Feld der Polizei erlebt. Internationale Polizeimissionen haben im Kontext der VN-Friedenssicherung eine Schlüsselrolle bei der Förderung eines rechtsstaatlichen Gewaltmonopols und nachhaltiger Bürgersicherheit. So professionell die deutschen Polizeiberater sind, so sehr leidet ihr Einsatz seit Jahren unter politischer Vernachlässigung. Internationale Polizeimissionen und Auslandsverwendungen gehören inzwischen zu den Kernaufgaben der deutschen Polizeien. Um diese angemessen wahrnehmen zu können, bedarf es zusätzlicher Personalstellen, systematischer Erfahrungssicherung und konzeptioneller Kompetenz. Letztere gibt es institutionell bisher nirgendwo! (Hierfür käme die Deutsche Hochschule der Polizei infrage.) Die von der Großen Koalition angekündigte Bund-Länder-Vereinbarung ist ausdrücklich zu begrüßen.¹⁴

Es ist an der Zeit, bessere Voraussetzungen für eine zügige und durchhaltetfähige Entsendung von zivilen Experten zu schaffen. Dabei sollte sich die Bundesrepublik auf solche Qualifikationen konzentrieren, in denen sie besondere Stärken hat. Der notwendige Kräfteaufwuchs muss nach zivilen Planzielen erfolgen.¹⁵ Dabei geben die zivilen Planziele der EU von 2008 und 2010 eine Mindestorientierung.

Ein deutlich stärkeres Gewicht sollte die Förderung einheimischer Fachkräfte und Kapazitäten bekommen. Hierzu verfügen das AA-finanzierte Förderprogramm „zivik – zivile Konfliktbearbeitung“ des Instituts für Auslandsbeziehungen über erhebliche Erfahrungen.

Die stärkere Teilhabe von Frauen in Friedensprozessen ist eine dringende Querschnittsaufgabe ziviler Krisenprävention und im Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der VN-Sicherheitsrats-Resolution 1325 konkretisiert.

6) *Kommunikation*: Die Klage über die schwierige Darstellbarkeit von Krisenprävention ist alt. In der Tat: Ihre Prozessorientierung und Langwierigkeit, die Nichtöffentlichkeit von Verhandlungen, eine erfolgreiche Gewaltverhütung, die unsichtbar und nicht voll beweisbar ist – all das ist unspektakulär und im Konkurrenzkampf um Aufmerksamkeit gegenüber der Bildermacht von Militär- und Gewaltthemen, gar *bad news* weit unterlegen:

14 Vgl. Winfried Nachtwei, Berichte zur Fachtagung „20 Jahre AG Internationale Polizeimissionen“ am 13. Juni 2014 in Bonn, zur Feierstunde „Von Namibia in die Welt – 25 Jahre polizeiliche Auslandseinsätze“ am 2. April 2014 in Berlin und zur Tagung „Schutzleute als Friedensmacht?“ Anfang Dezember 2013 in der Evangelischen Akademie Loccum, alle unter www.nachtwei.de.

15 Die Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD 2013 (S. 122): Durch gezielte Maßnahmen sollen deutsche Beamte, Richter und Staatsanwälte ermächtigt werden, an Auslandseinsätzen teilzunehmen. Eine „umfassende Bund-Länder-Vereinbarung“ wird angestrebt, um die „rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für den Einsatz von Polizistinnen und Polizisten in Friedensmissionen zu verbessern.“

„Ein Baum, der fällt, macht mehr Krach als ein Wald, der wächst“ (Tibetisches Sprichwort) oder „bad news are good news“.

Trotzdem: Es gab wichtige Fortschritte beim Sichtbarmachen ziviler Krisenprävention: Das in den Startjahren vom AA geförderte multimediale Peace-Counts-Project („Expedition in wachsende Wälder“)¹⁶, die im Auftrag des Ressortkreises von SWP und ZIF erarbeitete „Toolbox Krisenmanagement“, das Dossier „Zivile Krisenprävention“ auf der AA-Seite, ansprechende und sehr informative Einzelpublikationen von ForumZFD, ZIF, ifa-zivik u.a., die ersten beiden „Tage des Peacekeepers“ 2013 und 2014, kürzlich der 1. ZIF-Wahlbeobachtungstag, die jährlichen Feierstunden für TeilnehmerInnen an polizeilichen Auslandsverwendungen. Der Ausbruch aus dem Aufmerksamkeitsschatten gelang damit aber nicht, die Medienresonanz lag regelmäßig zwischen marginal und Null. Einzig die Deutsche Welle berichtete regelmäßig.

Es bleibt ein Grundwiderspruch: Laut Umfrage der Körber-Stiftung liegen die außenpolitischen Einstellungen der Deutschen sehr nahe am Ansatz der zivilen Konfliktbearbeitung.¹⁷ Nur: Deren Praxis interessiert und bewegt über die überschaubare Klientel und Fachöffentlichkeit hinaus zunächst kaum jemanden! Meine Erfahrung ist zugleich: Wo die Möglichkeit besteht, plastisch und persönlich aus den Werkstätten der zivilen Konfliktbearbeitung zu berichten, ist in der Regel das Staunen groß und springt so mancher Funke über.

Hier sind verstärkte professionelle Anstrengungen nötig, um aus dem Zirkel von geringer Sichtbarkeit, schwachem Interesse und fehlender Lobby und mangelndem politischen Gewicht herauszukommen, um zivile Krisenprävention bekannter, interessanter – und damit auch politisch relevanter zu machen. Ein (erstmaliger!) Besuch des Außenministers, der Kanzlerin oder des Bundespräsidenten z.B. beim ZIF könnte da ein Zeichen setzen.

7) **Konsequenz:** Maßnahmen der zivilen Krisenprävention sind vergleichsweise billig und können bei Erfolg erhebliche Krisenfolgekosten einsparen. Aber es gibt sie auch nicht zum Nulltarif. Sie brauchen Fachleute, Kompetenz, Kapazitäten, Investitionen, Öffentlichkeit. In den ersten Jahren des Aktionsplans war es ein zentrales Versäumnis von uns „Betreibern“, dass wir die Frage der planmäßigen Umsetzungsschritte und

des zusätzlichen Mittelbedarfs nicht energisch genug angingen. Wirkungsorientierte Krisenprävention braucht mehr konzeptionelle Klarheit und konkrete Zielvorgaben (Planziele) für die Weiterentwicklung ihrer Fähigkeiten und einen Zuwachs an – im Vergleich zu militärischer Krisenreaktion geringen – Mitteln. Soviel Konsequenz muss sein!

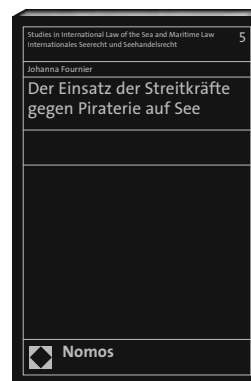
Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, danke ich für die ungewöhnlich zahlreiche und ausdauernde Beteiligung an dieser öffentlichen Sitzung zu 10 Jahren Aktionsplan.

Ich empfinde das als besonders ermutigend, weil das Politikfeld der zivilen Krisenprävention und Friedensförderung trotz aller Wichtigkeit und Akzeptanz in der Regel nicht dringend erscheint und in der Konkurrenz mit der Flut an tagesaktuellen Dringlichkeiten immer wieder auf die lange Bank gerät.

Sie, Frau Flor vom Auswärtigen Amt, und Sie, Frau Vorsitzende und liebe Kolleginnen und Kollegen des Unterausschusses, haben deutlich gemacht, dass für Sie die Stärkung der zivilen Krisenprävention jetzt auf die Tagesordnung gehört.

Im Namen des Beirats Zivile Krisenprävention wünsche ich Ihnen eine produktive Ausschussarbeit! Wir freuen uns auf eine anregende und ergiebige Zusammenarbeit!

Dürfen deutsche Soldaten Piraten bekämpfen?



Der Einsatz der Streitkräfte gegen Piraterie auf See

Von Johanna Fournier

2014, 273 S., brosch., 74,- €
ISBN 978-3-8487-1156-7

(Studies in International Law of the Sea and Maritime Law – Internationales Seerecht und Seehandelsrecht, Bd. 5)

www.nomos-shop.de/22336

Das Werk befasst sich mit den rechtlichen Aspekten beim militärischen Vorgehen gegen Piraten. Hierfür entwickelt die Autorin einen Änderungsvorschlag für das Grundgesetz, um unilaterale Auslandseinsätze zu legitimieren. Zudem analysiert sie multilaterale Einsätze und ihre Rechtsgrundlagen und diskutiert offene Rechtsfragen bei der Festnahme von Piraten.



16 Petra Gerster mit Michael Gleich, Die Friedensmacher, 11 Reportagen, München 2005; Claudia Major, Tobias Pietz, Elisabeth Schöndorf, Wanda Hummel, Toolbox Krisenmanagement – Von der zivilen Krisenprävention bis zum Peacebuilding: Prinzipien, Akteure, Instrumente, Berlin 2011; Christine Schweitzer, Erfolgreich gewaltfrei – Professionelle Praxis in ziviler Friedensförderung, ifa-Studie, Stuttgart 2009; Krisenprävention mit zivilen Mitteln – Ein Beitrag zu Frieden und Sicherheit, hrsg. vom Auswärtigen Amt in Zusammenarbeit mit 13 Ressorts der Bundesregierung, Berlin o.J.; www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/friedenspolitik/Krisenpraevention/Uebersicht_node.html; ZIF-Weltkarte „Friedenseinsätze 2013/2014“; ZIF-Poster „Deutsche in Friedenseinsätzen OSZE & EU 2002-2013, Berlin 2014; Magazin ForumZFD, erscheint vierteljährlich; die FriEnt-Impulse; meine Berichte zum zehnjährigen Bestehen des ZIF 2012, zum „Tag des Peacekeepers 2013“, zum 1. ZIF-Wahlbeobachtungstag und zur Feierstunde für Teilnehmer an polizeilichen Auslandsverwendungen des Jahres 2013 auf www.nachtwei.de.

17 Die Ergebnisse der bei der Review-2014-Auftaktkonferenz am 20. Mai im Auswärtigen Amt vorgestellten Umfrage „Einmischen oder zurückhalten?“ gaben dem Politikfeld der Zivilen Krisenprävention deutlichen Rückenwind: Auf die Frage, wo sich Deutschland stärker orientieren solle, antworteten 86% in der humanitären Hilfe, 85% diplomatische Verhandlungen, je 80% Stärkung der Zivilgesellschaft, Abrüstung und Rüstungskontrolle, 75% Ausbildung von Polizei- und Sicherheitskräften, 68% Hilfe beim Aufbau staatlicher Institutionen. Repräsentative Infratest-Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung, www.koerberstiftung.de/internationale-politik/sonderthemen/umfrage-aussenpolitik.html.