

Winfried Nachtwei

*Mitglied des Bundestages
1994 – 2009*

Nordhornstr. 51
48161 Münster
Tel. 0251/8 65 30
Fax 0251/86 11 65
Mobil 0170/314 87 79
winfried@nachtwei.de
www.nachtwei.de

Stellungnahme zu den Fragen zur Anhörung „Erfahrungen und Perspektiven der Zivilen Krisenprävention“ im Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ im Deutschen Bundestag am 14. Juni 2010

Zu den Fragen nehme ich vor dem Hintergrund meiner Erfahrungen mit deutschen Beiträgen zu multilateraler Krisenbewältigung vor allem auf dem Balkan, in Afrika und Afghanistan schwerpunktartig Stellung.

Istaufnahme national

Innovation (Frage 1, 5)

Seit Ende der 90er Jahre brachten die neuen Institutionen, Maßnahmen, Strukturen der Zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung (abgekürzt als ZKP) gegenüber den traditionellen Mitteln von Diplomatie, Integrations- und Entwicklungspolitik einen wichtigen Zuwachs an Friedensfähigkeiten. Mit dem Aktionsplan ZKP (2004) machte die deutsche Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik konzeptionell einen großen Schritt nach vorn zu einer umfassenden und kohärenten Politik der Gewaltverhütung und Friedensförderung. Inzwischen gibt es auf diesem Politikfeld viel mehr an produktiven Ansätzen, Erfahrungen, Potenzialen, als gemeinhin wahrgenommen wird. Dank und Anerkennung für die vielen vorbildlich engagierten Frauen und Männer vor Ort in den Krisenregionen, in zivilgesellschaftlichen und staatlichen Organisationen, in Ministerien!

Umsetzung und Weiterentwicklung des Aktionsplans (Fragen 1, 2, 3, 5)

a) Konzeptionell: Die mangelnde Schwerpunktsetzung im Aktionsplan begünstigte eine Entgrenzung und Diffusion des Begriffs ZKP (operative und strukturelle Krisenprävention). Ungeklärt ist das Verhältnis zwischen Aktionsplan und Weißbuch (2006), wo letzteres in der politischen Praxis ein viel höheres Gewicht hat. Ungeklärt ist auch das Verhältnis zwischen ZKP (Ziel Gewaltverhütung) und Vernetzter Sicherheit (Ziel Sicherheit). Dies ist Ausdruck des grundsätzlichen Strategiemangels deutscher Außen- und Sicherheitspolitik, die Friedenspolitik sein will.

(b) Kohärenz und Kooperation: Zentrales Erfordernis wirksamer Krisenbewältigung ist das kohärente und koordinierte Zusammenwirken der vielen beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen, nationalen und internationalen Akteure. Dieser Anspruch wurde kaum umgesetzt: Der interministerielle Ressortkreis ZKP blieb bisher wegen mangelnder Personal- und Mittelausstattung und niedriger politischer Aufhängung überwiegend ein Forum des Informationsaustausches und begrenzter Koordination, ohne Wirkung auf die Förderung von ZKP als ressortübergreifender Querschnittsaufgabe. (Eine Ausnahme waren die Jahre 2006 bis 2009, als dem Ressortkreis 10 Mio. Euro für eigene Projekte zur Verfügung standen und die Starthilfe für Provincial Development Funds in Nordafghanistan wurden.) Der als Verbindungsglied zu zivilgesellschaftlichen Akteuren eingerichtete Beirat ZKP konnte schon wegen der Schwäche des Ressortkreises kaum Wirkung entfalten. Seine Potenziale blieben weitgehend ungenutzt.

Keine ressortübergreifenden und integrierten Strukturen bestehen bei den für Krisenverhütung zentralen Funktionen Early Warning und Early Action, laufende Lageanalyse, Wirksamkeitsevaluierung und Lessons Learned. Regierungsoffiziell wird wohl immer wieder eine fortschreitende Ressortzusammenarbeit behauptet – und als Beispiel die Provincial Reconstruction Teams/PRT. Praxisberichte widersprechen dem aber massiv. Empirische Untersuchungen zum Stand der Ressortzusammenarbeit liegen nicht vor. Eine Untersuchung des Ressortkreises dazu wurde unter Verschluss genommen.

Umso wichtiger sind die inzwischen entstandenen „Inseln“ einer Kultur der Kooperation wie z.B. ZIF, BAKS und einige Akademien.

(c) Umsetzungsberichte: Weiterhin keine Schwerpunktsetzungen. Es dominiert die Post-Conflict-Perspektive, die operative Primärprävention taucht kaum noch auf. Aus dem Blick geraten ist der selbstreflexive *do-no-harm*-Ansatz. Militäreinsätze, NATO und EU-Battle-groups werden unterschiedslos unter Krisenprävention subsumiert. Die Zivil-militärische Zusammenarbeit wird nur aus regierungsoffizieller Sicht und beschönigend dargestellt.

(d) Fähigkeiten, Kapazitäten, Ressourcen: Verglichen mit dem Militär ist hier der Rückstand der verschiedenen zivilen, politisch-diplomatischen und polizeilichen Akteure trotz partieller Etaterhöhungen eklatant, insbesondere hinsichtlich schnell verfügbarem Fachpersonal. Es fehlt an Verständnis der Leistungsfähigkeit und –grenzen von ZKP, an Bedarfsermittlung für effektive ZKP, an Zivilen Planzielen für deutsche Beiträge zu VN- und EU-Kapazitäten. Die Rolle der Polizeikomponente im Kontext der ZKP ist ungeklärt.

(e) Zusammengefasst: Auch wenn Diplomatie und andere Ressorts wichtige Beiträge zu einer ZKP leisten. Bei den neueren, gerade auch auf EU- und VN-Ebene artikulierten Anforderungen der ZKP ist in Deutschland die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit erheblich. Insider sprechen von einer Nischenexistenz des Aktionsplans.

Zivile Krisenprävention im politischen Umfeld

Zivil-militärische Zusammenarbeit/ZMZ, Afghanistan-Strategie (Fragen 1, 2, 3, 5, 6)

(a) Ausgangslage: Wirksame Gewaltverhütung und Friedensförderung brauchen Kohärenz der darauf verpflichteten Akteure. Deshalb gibt es bei VN-Missionen zur Konfliktnachsorge und Friedenskonsolidierung nicht nur ein Nebeneinander von zivilen und militärischen Akteuren, sondern eine organisierte Zusammenarbeit unter dem Primat der Politik.

Bei deutschen Akteuren gibt es bez. ZMZ die ganze Spannweite von partnerschaftlicher und pragmatischer Kooperation über Konfliktbeziehung zwischen ungleichen Partnern bis Distanz und Kontaktvermeidung.

In Deutschland bestehen – vor allem im Kontext des Afghanistaneinsatzes – erhebliche Unklarheiten und Konflikte bezüglich zivil-militärischer Beziehungen und Zusammenarbeit. Exemplarisch die PRT`s: Was laut offizieller Darstellung Modell der ressortübergreifenden und zivil-militärischen Zusammenarbeit sei, wird vom Dachverband VENRO als schädlich für die zivilen Akteure abgelehnt.

Eine verbreitete, aber falsche Wahrnehmung ist, als gäbe es in deutscher Außen- und Sicherheitspolitik eine Präferenz für „militärische Konfliktlösung“. In Politik wie Bundeswehr überwiegt das Bewusstsein, dass mit militärischer Gewalt innerstaatliche Konflikte nicht zu lösen sind, dass mit VN-mandatierten Militäreinsätzen bestenfalls Zeit gekauft werden kann für politische Konfliktlösung und Stabilisierung. Ein schwach aufgestellter Primat der Politik lässt aber Militäreinsätze immer wieder zu einem Politikersatz werden.

(b) Hauptprobleme: Realisierung des Primats der Politik; Risiko der Vereinnahmung/Instrumentalisierung von ZKP für kurzfristige militärische Interessen; Verkürzung des Themas auf den Dualismus Militär-NGO`s (ohne EZ-Durchführungsorganisationen, Diplomatie, Polizeiberater); Vorherrschaft von Ressort- und Organisationsegoismen; gegenseitige

Fehlwahrnehmungen, mangelndes Verständnis der verschiedenen Organisationsinteressen, -kulturen und –mentalitäten, der jeweiligen Leistungsfähigkeiten und –grenzen. ZMZ auf gleicher Augenhöhe und unter dem Primat der Politik ist da kaum möglich, wo die zivilen und militärischen Kapazitäten völlig unausgewogen sind. ZMZ ist vor allem für NGO`s kaum bzw. nicht möglich, wo Militär im dauernden Kampfeinsatz steht.

(c) Schlussfolgerungen: Überfällig ist eine nüchterne Identifizierung der Möglichkeiten und Vorteile, Grenzen und Gefahren von zivil-militärischer Zusammenarbeit. Der Grad der Zusammenarbeit bzw. Nichtzusammenarbeit ist abhängig von der Vereinbarkeit von Zielen und Auftrag, von der Konfliktintensität (Stabilisierung, Aufstandsbekämpfung), von der Stärke der Akteure. Für Ressorts der Bundesregierung besteht eine grundsätzliche Pflicht zur Zusammenarbeit. Die Grundprinzipien der Arbeit von NGO`s und humanitären Organisationen sind strikt zu respektieren. Hier kann es Zusammenarbeit nur auf freiwilliger Grundlage geben.

Für ZKP macht zivil-militärische Zusammenarbeit nur dann Sinn, wenn gemeinsames Ziel Gewaltverhütung und –eindämmung sowie Friedensförderung sind und wenn sie partnerschaftlich angelegt ist.

(d) Neue Afghanistan-Strategie der Bundesregierung: Trotz richtiger und wichtiger neuer Weichenstellungen bleiben elementare Defizite: ressortgemeinsame Lageanalyse, überprüfbare Zwischenziele, Mechanismus einer laufenden Wirksamkeitsevaluierung. Wo politische Konfliktlösung und Förderung von Governance zu Recht eine Schlüsselaufgabe ist, braucht die Diplomatie auch „Muskeln“: mehr Fachleute mit hoher interkultureller Kompetenz für die Provinz- und Distriktebene.

Zukunftsperspektiven (Fragen 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9)

(a) Dringlicher Bedarf: Angesichts der Krise des VN-Peacekeeping wie auch der politischen Krise der deutschen Auslandseinsätze ist die Stärkung und Weiterentwicklung der ZKP besonders dringlich. Das ist unverändert ein Gebot der Responsibility to Protect, die zuallererst eine Responsibility to Prevent ist.

(b) Kooperation: Der Ressortkreis ZKP braucht Steuerungskompetenz und Wirkungskraft durch die Anbindung an die Staatssekretärebene, durch eine Personalaufstockung und eigenes Finanzinstrument. Notwendig ist eine ressortgemeinsame Struktur von Early-Warning/Early-Action-Mechanismen, von Lage- und Wirksamkeitsanalyse sowie Lessons Learned (zu besonderen deutschen Krisenengagements). Solche Strukturen dürfen nicht an der machtpolitischen Frage scheitern, ob sie beim AA oder beim Kanzleramt anzusiedeln sind. Der zivilgesellschaftliche Beirat muss zu einer realen Mitwirkung bei der Gemeinschaftsaufgabe ZKP befähigt werden.

(c) Strategiebildung und Schwerpunktsetzung: Nach aller Erfahrung der letzten Jahre kommt der Förderung von Governance und Staatlichkeit auf verschiedenen Ebenen, darin der Sicherheitssektorreform eine besondere Bedeutung zu. Hierfür ist ein Konzept zu entwickeln, in dem Teilzielen die notwendigen Fähigkeiten zugeordnet werden. (vgl. *Guiding Principles for Stabilization & Reconstruction, Washington 2009*) Regional muss wieder viel stärker unser Nachbarkontinent Afrika in den Blick genommen werden. Die Sudan-Initiative des Bundestages ist sehr begrüßenswert.

(d) Zivile Planziele: Orientiert am Bedarf der VN-Ebene und in Abstimmung mit den Zivilen Planzielen der EU sind für ausgewählte Fähigkeiten auch nationale Planziele notwendig. Sie sind unabdingbar, um in absehbarer Zeit genügend qualifiziertes Personal z.B. für die

Aufbauunterstützung von Verwaltung, Justiz, Polizei verfügbar zu haben. Hierbei sind Entsendehindernisse zu beseitigen und ggfs neue Anreize zu schaffen.

Zum Beispiel Ziviler Friedensdienst:

Damit bisher vor allem lokal wirksame Friedensfachkräften mehr in die Breite wirken können, wäre eine Konzentration auf weniger Länder (zzt. ca. 30) und eine Erhöhung der Kräfte notwendig. Dies müsste einhergehen mit einem Ausbau der bisherigen Ausbildungskapazitäten und eine vermehrten Einbeziehung von europäischen und lokalen Fachkräften.

Ein wünschenswerter europäischer ZFD sollte gefördert werden durch Vernetzung und Stärkung existierender ZFD-Initiativen in bisher ca. zehn europäischen Ländern, durch eine europäische Förderlinie für nationale ZFD`s und durch Initiativen der Bundesregierung in europäischen Gremien. (vgl. den *Diskussionsvorschlag „Towards a European Civil Peace Service (ECPS)“* von Jochen Schmidt, Alessandro Rossi, Brüssel 2009)

(e) Kommunikation: Ein zentrales Handicap von ZKP ist ihre strukturelle „Unsichtbarkeit“. Gegenüber der „Anziehungskraft“ von Gewalt und Militär ist ZKP mit ihren Prozessen und Akteuren komplex, wenig spektakulär und schwer erkennbar. Erfolgreiche Gewaltverhütung ist als Nicht-Ereignis nicht sichtbar und auch nicht eindeutig beweisbar. Hinzu kommt, dass dem Politikfeld ZKP der Streit als Aufmerksamkeitsfaktor fehlt.

Aber die schwere „Verkäuflichkeit“ von ZKP ist kein Schicksal, es bedarf nur besonderer professioneller Anstrengungen. Wie das nicht geht, zeigte die Bundesregierung in den zurückliegenden Jahren: Sie kam über die Publizierung des voluminösen Aktionsplans und der zwei Umsetzungsberichte sowie einen knappen Internetauftritt nicht hinaus. Erst sechs Jahre nach Beschluss des Aktionsplans entsteht eine Broschüre!

Wie es geht, zeigen Peace Counts und Peace Support Network, dessen Vorläufer Project Peace Counts mit Unterstützung des AA damit begann, die Arbeit und Methoden von Friedensmachern in aller Welt zu recherchieren und faszinierend darzustellen. Zentraler Ansatzpunkt ist hier die Identifizierung von Friedensprozessen und –akteuren, von CHANCEN.

Die Veranschaulichung und Popularisierung von ZKP ist der Dreh- und Angelpunkt zur Stärkung eines Politikfeldes, das grundsätzlich hohe Akzeptanz findet, von dem zugleich wenig bekannt ist, das in der Öffentlichkeit kaum Lobby und in der Politik zu wenig Gewicht hat.

Mit der Einsetzung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ bestehen neue Chancen, die deutschen Beiträge zur zivilen Krisenprävention und Friedensförderung so weiterzuentwickeln, wie es dem Anspruch deutscher Außenpolitik und den heutigen sicherheits- und friedenspolitischen Herausforderungen entspricht.

Weitere Veröffentlichungen von W. Nachtwei (Autor und Mitautor, www.nachtwei.de)

- **CD**: Ein Gang durch die Werkstätte der Zivilen Krisenprävention und Friedensförderung, (ca. 250 Fotos und Schaubilder mit Text, in Arbeit)
- **Positionspapier**: Zivile Krisenprävention: Schwerpunkt deutscher Friedenspolitik, Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik/IFSH Hamburg April 2010
- **Bundestagsantrag**: Zivile Krisenprävention und Friedensförderung brauchen einen neuen Schub, Bündnis 90/Die Grünen, Drs. 16/13392 v. 17.6.2009
- **Folienvortrag**: Zivile Krisenprävention – viel beschworen, wenig bekannt, (18 S.), Februar 2009
- **Broschüre**: Zivile Krisenprävention und Friedensförderung, AphorismA Verlagsbuchhandlung Kleine Texte 22, Berlin November 2008
- **Kurzkommentar** zum 2. Umsetzungsbericht zum Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung, Juli 2008
- **Stellungnahme**: Lauter Lichter unterm Scheffel – Frieden sichtbar machen. Überlegungen zu einer Friedensberichterstattung, April 2008

- **Kommentar:** Gute Nachricht – keine Nachricht? Ein Jahr Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung der Bundesregierung, Mai 2005
- **Kommentar:** Aktionsplan Krisenprävention: Großer Fortschritt an Friedensfähigkeit, Mai 2004