

Wachstumsschwäche bei Friedensfähigkeiten:

Der 3. Umsetzungsbericht der Bundesregierung zum „Aktionsplan Zivile Krisenprävention“ braucht Streit

Kurzkommentar von Winfried Nachtwei, MdB a.D.
Juni 2010

Am 23. Juni 2010 beschloss das Bundeskabinett den 3. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des „Aktionsplans zur Zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ für den Berichtszeitraum Mai 2008 bis April 2010.¹

Man konnte auf diesen Umsetzungsbericht besonders gespannt sein. Denn in den letzten Jahren trat der Nachholbedarf bei den zivilen Fähigkeiten – exemplarisch in Afghanistan – extrem zutage. Und wie würde eine Unions-FDP-Koalition mit einem Politikansatz aus rotgrünen Zeiten umgehen, der wohl international hohe Anerkennung fand, für den aber diese Parteien in der Vergangenheit wenig Interesse gezeigt hatten?²

Der 89-seitige Bericht besteht aus einem ersten Teil (Zwischenbilanz und Ausblick) und einer detaillierten Bestandsaufnahme zur Krisenprävention: ihrer Handlungsfelder, im internationalen Kontext, Ressourcen und Fähigkeiten, nationale Strukturen.

1. Hoher Anspruch: Im Unterschied zum Koalitionsvertrag von Union und FDP, der den Aktionsplan mit keinem Wort erwähnte, betont der Umsetzungsbericht Kontinuität. Der Aktionsplan gelte als „politischer Referenz- und Handlungsrahmen für die krisenpräventive Politik“ der Bundesregierung. „Sie hat damit ihre Entschlossenheit bekräftigt, ihre Beiträge zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung weltweit insbesondere präventiv auszurichten und dabei vorrangig zivile Mittel zum Einsatz zu bringen.“ (S. 5) Parameter seien

- der erweiterte Sicherheitsbegriff
- das Erfordernis umfassender, auf die Beseitigung jeweiliger Konfliktursachen gerichteter nationaler und internationaler Strategien
- die Notwendigkeit eines koordinierten und kohärenten Handelns der Akteure
- die komplementäre Rolle der Zivilgesellschaft und nichtstaatlicher Akteure unter besonderer Berücksichtigung des Friedenspotenzials von Frauen.

2. Fazit: „Auch im dritten Berichtszeitraum wurde die Umsetzung des Aktionsplans kontinuierlich weiter vorangebracht.“ (S. 6) Die Frage ist nur, an welchen Stellen und in welchem Tempo gemessen an dem drängenden und wachsenden Bedarf.

Mein Fazit: Die Umsetzung des Aktionsplans bleibt weit hinter den schnell wachsenden Anforderungen zurück, von Weiterentwicklung kann keine Rede sein. Nach zwei Jahren Fortschritchen tun sich aber jetzt einige Chancen auf, dass Krisenprävention raus aus der Nische kommt. Hier kann der neue Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte

¹ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Downloads/100623-AktionsplanKrisenpraevention2010.pdf>; im Folgenden schließt zivile Krisenprävention immer Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung ein.

² Dies ist mein vierter Kommentar zum Aktionsplan und den Umsetzungsberichten. Vorher: Aktionsplan Krisenprävention: Großer Fortschritt an Friedensfähigkeit, Mai 2004, <http://www.nachtwei.de>; Gute Nachricht – keine Nachricht? Ein Jahr Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Mai 2005, <http://www.nachtwei.de>; 2. Umsetzungsbericht zum Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Juni 2008

Sicherheit“ als Katalysator wirken. Die größte Chance kann sich mit der anstehenden sicherheits- (und friedens)politischen Debatte und Neubestimmung ergeben, die angesichts der erneuten Großreform der Bundeswehr vor der Tür steht und nicht wieder vermässelt werden darf.

3. Breite ohne Schwerpunkte und Profil: Die Fülle an Handlungsfeldern (12) und Maßnahmen wirkt wie beim Aktionsplan von 2004 und den bisherigen Umsetzungsberichten von beeindruckend, aber auch verwirrend. Es geschieht viel mehr als gemeinhin bekannt, insbesondere die vielen Beiträge zu Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung auf multilateraler Ebene. Wirksame Krisenprävention kann nicht in Alleingängen und bilateral, sondern nur gemeinsam im Rahmen eines kooperativen Multilateralismus erreicht werden. Von zentraler Bedeutung ist deshalb die Förderung von VN-Fähigkeiten, die Stärkung regionaler Strukturen, die Vernetzung internationaler Akteure. Zusammen mit den vielen Felder der Konfliktursachenbekämpfung, also der längerfristigen und strukturellen Krisenprävention wird hier deutlich, wie komplex Krisenprävention ist und dass Erwartungen, es gebe hier einen Generalschlüssel, abwegig sind. Wo Ressourcen und öffentliche Aufmerksamkeit begrenzt sind, aber zugleich Wirksamkeit und Sichtbarkeit verbessert werden sollen, sind politische Schwerpunkte und Prioritäten unabdingbar. Daran mangelte es dem Aktionsplan. Dieser grundlegende Mangel wurde auch im 3. Umsetzungsbericht nicht überwunden.

4. Einzelfortschritte

4.1 Der weitere Ausbau der Rekrutierung und Ausbildung von zivilem Personal durch das **Zentrum für internationale Friedenseinsätze (ZIF)**: die Ausweitung es Ausbildungsangebots, der hohe Anteil von Frauen (47%) und internationalen Teilnehmern (38%). Das im Juli 2009 in Kraft getretene Gesetz zur Absicherung von Zivilpersonal bei internationalen Friedenseinsätzen (**Sekundierungsgesetz**).

4.2 Der deutliche Mittelaufwuchs für den **Zivilen Friedensdienst** um 57% in 2009 auf 30 Millionen Euro und die zzt. laufende Wirksamkeitsevaluierung.

4.3 Der **starke Mittelaufwuchs** zur Unterstützung internationaler Maßnahmen der Krisenprävention, Friedenserhaltung und Friedenskonsolidierung von durchschnittlich 12 Mio. Euro 2001-2007 auf 109 Mio. Euro 2009, darin die Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement (ifa/zivik) von 2,1 Mio. Euro in 2007 auf 7 Mio. Euro 2009.

4.4 Die beabsichtigte **Stärkung des Ressortkreises**, wo „breites Einvernehmen zur Notwendigkeit einer verbesserten Anbindung“ an die Leitungsebene der Ressorts bestehe. Zu begrüßen ist ebenfalls die stärkere inhaltliche Fokussierung des Ressortkreises auf einzelne Länder/Regionen und eine gewisse Rückbesinnung auf die – in den letzten Jahren aus dem Blick geratene – Primärprävention.

4.5 **Konzeptionelle Weiterentwicklung:** Hier steht das drängende Thema des Umgangs mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren im Vordergrund (S. 71), wozu ressortspezifische Leitfäden entwickelt werden sollen. Dass dies erst jetzt geschieht, ist bezeichnend für die langjährige konzeptionelle Schwäche bei deutschen Krisenengagements.

4.5 Die verstärkte Aufmerksamkeit für **Monitoring, Evaluierung und Wirkungsanalysen** von Maßnahmen ziviler Krisenprävention. (Kapitel 3.6) Allerdings stehen hier bisher einzelne

Projekte und Maßnahmen im Vordergrund. Bisher einmalig ist die Wirksamkeitsuntersuchung zur Entwicklungszusammenarbeit in Nordafghanistan durch ein Forscherteam der FU Berlin.

4.6 Die Einrichtung des neuen **Unterausschusses „Zivile Krisenprävention** und vernetzte Sicherheit“ des Auswärtigen Ausschusses des Bundestages. Die erste öffentliche Anhörung des Unterausschusses am 14. Juni zu Erfahrungen und Perspektiven ziviler Krisenprävention gab zu der Hoffnung Anlass, dass mit dem Unterausschuss dieses Politikfeld einen neuen Schub bekommen kann.

(5) Zentrale Defizite³

5.1 Der selbstreflexive Ansatz des „**Do no Harm**“ im Aktionsplan, verloren gegangen in früheren Umsetzungsberichten, bleibt weiterhin unerwähnt. Dabei ist der Grundsatz, Konflikt fördernde oder verlängernde Wirkungen eigener Maßnahmen und Politik zu beachten und zu vermeiden, einer der wichtigsten Beiträge zur Krisenprävention überhaupt. Extrem deutlich wird das bei den kontraproduktiven Wirkungen einer militärfixierten Terror- und Aufstandsbekämpfung.

5.2 **Mangelnde Realitätswahrnehmung:** Ausgeklammert bzw. beschönigt werden kritische und fordernde Entwicklungen bei der internationalen Krisenbewältigung und Friedenssicherung: Die Krise der UN-Friedenssicherung auf dem historischen Höchststand der Missionen und die deutsche Mini-Beteiligung daran (45. Stelle!).⁴ Wo Afghanistan thematisiert wird (bei NATO und Wirkungsuntersuchung), geschieht dies unter Verwendung regierungsoffizieller Formulierungsbausteine extrem beschönigend: Geredet wird von „Gewährung eines sicheren Umfelds“ (S. 59) und „einigen Herausforderungen für die internationale Friedensmission“ (S. 75), wo vielerorts relativ sicheres Umfeld verloren ging, Krieg zurückkehrte, Friedenskonsolidierung immer weniger möglich und der Stabilisierungseinsatz zur Aufstandsbekämpfung wurde. Kein Wort, dass beim deutschen Afghanistan-Engagement die politisch-zivile Schwäche besonders schmerzhaft und gefährlich ist: beim Mangel an politischer Strategiebildung; beim Mangel an politisch-diplomatischen und zivilen Fähigkeiten und Kapazitäten, um den Primat der Politik auch vor Ort umsetzen und Good Governance fördern zu können; beim Mangel an Beratern und Ausbildern für den Aufbau von Polizei und Justiz.

Schließlich die internationale „Klimaabkühlung“ für eine Politik der Responsibility to Protect nach den ernüchternden Erfahrungen mit Kriseneinsätzen der letzten Jahre. (S. 49)

5.3 **Einige Feuermelder, keine Leitstelle:** Die Ressorts der Bundesregierung verfügen über Instrumentarien der Frühwarnung. Es fehlt aber unverändert an Integration und vor allem einem Mechanismus für frühzeitig koordinierte präventive Maßnahmen (early action).

5.4. **Blinde Flecken:** Konzeptionell ungeklärt bleibt das Verhältnis von ziviler Krisenprävention und „vernetzter Sicherheit“ und erst recht die Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Akteuren (Zivil-militärische Zusammenarbeit). Da hilft es nicht, wenn

³ Die folgende Kritik ist eine politische Kritik, gerichtet an die verantwortlichen politischen Führungsebenen. Ich konstatiere, dass sich Ressortminister nie richtig für Zivile Krisenprävention interessiert haben – nicht bei Rotgrün, nicht bei der Großen und schwarzgelben Koalition. Ausdrücklich nicht richtet sich meine Kritik gegen die Angehörigen der Ressorts, die auf dem Feld der Krisenprävention arbeiten – im Gegenteil. Ich weiß um deren hohes Engagement und Kompetenz, für das ihnen **ausdrücklich zu danken ist**. Aber gefesselt durch ihre sehr begrenzten Personal- und Finanzressourcen und die Ressortstrukturen sind ihre Handlungs- und Innovationsmöglichkeiten von vorneherein sehr begrenzt.

⁴ Vgl. Thorsten Benner/Philipp Rotmann: Zehn Jahre Brahimi-Bericht – Die UN-Friedenssicherung steht weiterhin vor großen Herausforderungen, in: Vereinte Nationen, 3/2010, S. 115 ff

Problemlosigkeit und Konsens simuliert werden. In Politik, Öffentlichkeit und Praxis gibt es da erhebliche, zum Teil wachsende Widersprüche.

5.5 Koordination und Kohärenz sind bei Krisenprävention, die wirksam sein soll, wegen der Vielfalt von Akteuren elementar und unabdingbar. Das betont der Umsetzungsbericht zu Recht. Wie es um die reale Koordination und Kohärenz der Ressorts steht, wird nur zwischen den Zeilen deutlich (durch Benennung der vielen Aufgaben) – und stellenweise gnadenlos beschönigt. Nacherzählt wird die Version von der „weitgehenden Vernetzung und Koordination deutscher staatlicher Stellen“ beim deutschen Afghanistan-Engagement und den PRT als Modell des ganzheitlichen Ansatzes. Wie sehr die reale Ressortzusammenarbeit in Sachen Afghanistan knirscht und hakt, zeigen exemplarisch folgende Tatsachen: Bisher gibt es keine gemeinsame Lageerfassung, Lessons-Learned- und Evaluierungsstrukturen; die Fähigkeiten und Kapazitäten sind sehr unausgewogen; im Juni 2009 fand das erste (!) Pilotseminar zur ressortgemeinsamen Vorbereitung auf den Afghanistan-Einsatz statt. Ausbildungsmaßnahmen, eine ressortübergreifende Kultur der Zusammenarbeit von unten zu fördern, sind notwendig und hilfreich (hier wirken BAKS, ZIF, FüAk und wenige andere als „Inseln der Ressortzusammenarbeit“), aber keineswegs ausreichend. In zentralen Bereichen bedarf es auch ressortgemeinsamer Strukturen! Eine Bewährungsprobe für das Kohärenzgebot und den Anspruch von Comprehensive Approach/vernetzter Sicherheit wird die bevorstehende einschneidende Strukturreform der Bundeswehr. Bisher wird sie noch völlig isoliert diskutiert.

5.6 Zivile Planziele: Unverständlich bleibt, warum die Bundesregierung den zivilen Planziel-Prozess der EU und die EU-Forderung nach Entwicklung nationaler Strategien für die Rekrutierung von zivilem Personal wohl zitiert, für Deutschland aber auf eine Umsetzung verzichtet. (S. 50) Wie dringend solche Zivilen Planziele sind, zeigen die andauernden Rekrutierungsprobleme auf den Feldern Polizei- und Justizaufbau. Hier versäumte man über Jahre den – u.a. von uns – geforderten Ausbau entsprechender Kapazitäten – und wundert sich bis heute über die Schwierigkeit, genügend schnell verfügbares Personal zu bekommen.

5.7 Öffentlichkeitsarbeit (Kommunikation): Die Entwicklung einer Kommunikationsstrategie zur Krisenprävention wurde im 1. Umsetzungsbericht im Jahr 2006 angekündigt. Die gibt es bis heute nicht. Immer wieder wird betont, wie schwer es sei, für zivile Krisenprävention als Querschnittsthema jenseits von Schlagzeilen und medienträchtigen Bildern die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu finden. Statt daraus die Konsequenz besonderer professioneller Anstrengung zu ziehen, nahm man das als Schicksal und kam über wenige Einzelmaßnahmen nicht hinaus.

Dabei zeigte das Peace Counts Project einige Jahre lang, was auf dem Feld der Friedensberichterstattung möglich ist.

Um die „Umsetzung der krisenpräventiven Politik der Bundesregierung über interessierte Fachkreise hinaus auch einem breiteren Publikum zu vermitteln“, wurde als „erster Schritt die Erstellung von Informationen zur Zivilen Krisenprävention beschlossen“ (die Erarbeitung der Broschüre dauert zzt. an). Dass dies 6 (!) Jahre nach Verabschiedung des Aktionsplans geschieht, spricht für sich selbst.

Die Minimal-Öffentlichkeitsarbeit zur Krisenprävention ist eine strategische Lücke. Ungebrochen bleibt die Spirale von geringer Wahrnehmung, geringer Lobby, geringem politischen Gewicht und Druck, geringer Ausstattung ...

Aber es würde auch einiges helfen, wenn endlich um Krisenprävention gestritten würde,

wenn das Übermaß an diskussionsloser Zustimmung und freundlichem Desinteresse durchbrochen würde. Der Versuchung, diesen Kommentar streitbarer, ja provozierend aufzuziehen, konnte ich aber doch nicht nachgeben.