



Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

„Kultur der Prävention“ statt „Kultur der Reaktion“

GKKE-Stellungnahme zum 4. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (Berichtszeitraum: Juli 2010 bis Mai 2014)

1. Der Bericht

Prominente Präsentation des Umsetzungsberichts

(1.01) Am 12. November 2014 hat die Bundesregierung ihren vierten Bericht darüber verabschiedet,¹ wie sie in den zurückliegenden vier Jahren die Handlungsfelder des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ aus dem Jahr 2004 bearbeitet hat. Unmittelbar nach der Kabinettsitzung stellte der Außenminister im Parlament das Dokument im Rahmen einer Regierungsbefragung vor.² Zuvor hatte die Ministerrunde die Vorlage aus dem Auswärtigen Amt, abweichend von den vorangegangenen Berichten, sogar im Modus „mit Aussprache“ verhandelt. Das bot Gerd Müller, dem Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, die Gelegenheit, ebenfalls die Leistungen seines Hauses zu dem Komplex darzustellen.

(1.02) Es verdient Anerkennung, dass die Bundesregierung das Thema selbst für so relevant hielt, um es an prominenter Stelle dem Parlament und damit der Öffentlichkeit zu präsentieren, abgesehen von der schiefen Diskussionslage – der Außenminister sprach zu einem Text, den die Abgeordneten erst einen Tag später zur Kenntnis erhielten. Weitere Detailinformationen zu dem Thema, vor allem in Hinblick auf die Finanzierung von Vorhaben im Rahmen des Aktionsplans, hatten bereits Auskünfte enthalten, die die Regierung auf einschlägige Kleine Anfragen von Abgeordneten der Fraktion Die Linke erteilt hatte. Aufschlussreich ist hier eine beigefügte Liste aller Staaten, in denen deutsche Stellen unter dem Vorzeichen der Krisenprävention aktiv geworden sind.³

¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3213 vom 13.11.2014: Unterrichtung der Bundesregierung.

² Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/65 vom 12. November 2014, S.6069B – 6070B.

³ Deutscher Bundestag, Drucksache 18/2859 vom 10.10.2014: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kathrin Vogler u. a. (Fraktion DIE LINKE): Ausgaben der Bundesministerien für Ausgaben aus dem Aktionsplan für zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung und

(1.03) War schon der Auftritt des Bundesaußenministers in Sachen Krisenprävention im Bundestag eine Premiere, so folgte das Parlament mit seinem Engagement in dieser Sache der gleichen Spur. Schon vier Wochen später, am 18. Dezember 2014, sollte der aktuelle Umsetzungsbericht zu prominenter Zeit im Plenum diskutiert werden. In den vorangegangenen Fällen hatte das Parlamentsplenum die Umsetzungsberichte zu nächtllicher Stunde zur Kenntnis genommen und rasch an die Fachausschüsse überwiesen. Allerdings sah sich das Präsidium des Hauses genötigt, die Debatte zu verschieben, weil sich das Parlament mit aktuellen Krisen und deren interner Vorbeugung zu befassen hatte. Anstelle des 4. Umsetzungsberichts rückten die drohende griechische Finanzkrise und das Vorhaben, Ausländer zur Zahlung für die Nutzung deutscher Straßen zu verpflichten, auf die Tagesordnung. Auch der an Stelle dessen angesetzte Termin am 15. Januar 2015 hat sich inzwischen nicht halten lassen.

Neues Berichtsformat

(1.04) Der 4. Umsetzungsbericht weicht in Umfang, Struktur und Aussagekraft erheblich von seinen Vorgängern ab. Der in der vorausgegangenen Legislaturperiode erstmals eingesetzte Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ hatte in Reaktion auf das schier unhandhabbare Berichtswesen zu den 161 Handlungsoptionen des Aktionsplanes, zu denen jedes involvierte Ressort seinen Teil beizutragen hatte, eine gründliche Reform vorgeschlagen.⁴ Der Berichtszeitraum sollte sich von zwei auf vier Jahre verlängern und die Regierung gehalten sein, Ziele und Mechanismen der Krisenprävention in den Kontext ihrer Außen- und Sicherheitspolitik zu stellen. Daraus abgeleitete strategische Ziele seien zu benennen. Außerdem hatte der Ausschuss seinerzeit vorgeschlagen, gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Sachverstand in die Kommentierung der Regierungsvorlage einzubeziehen, bevor sich das Parlament damit zu befassen hatte. Dem ersten ist die Regierung nun in passabler Weise nachgekommen, die zweite Anregung hat man dagegen unter den Tisch fallen lassen. Das Ergebnis ist ein Bericht, der die Erwartungen an ein solches Verfahren im Hinblick auf die politische Einordnung des Themas, eine Bilanzierung der Aktivitäten und eine Vorausschau erfüllt. Die GKKE begrüßt das gefundene neue Format und setzt auf dessen zukünftige Konsolidierung, unabhängig von Einwänden und favorisierten anderen Akzenten. Aber es spricht für die Qualität eines Textes, dass er zu Auseinandersetzungen einlädt.

Deutscher Bundestag, Drucksache 18/2993 vom 28.10.2014: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken u. a. (Fraktion DIE LINKE): Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 17/4272 vom 16.12.2010: Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses (3. Ausschuss) zu der Unterrichtung der Bundesregierung (Drucksache 17/2300, 17/2971 Nr. 1.2.

(1.05) Die Sachlogik der Gliederung des Berichts mit seinen beiden Elementen (1) Einleitung und (2) Bilanz 2010 bis 2014 ist nicht einsichtig. Denn das erste Kapitel ordnet einerseits das Thema unter der anspruchsvollen Überschrift „Vorrang für das Zivile“ in die deutsche Außenpolitik ein. Andererseits widmet sich der zweite Abschnitt dieses Kapitels den Aufgaben, die sich die gegenwärtige Regierung für ihre Amtszeit vorgenommen hat. Das hätte im Sinn eines Ausblicks einen besseren Platz am Schluss des 36seitigen Dokuments gefunden. Ob nun dieser Aufgabenkatalog, wie in der Überschrift signalisiert, „strategische Ziele“ sind, sei dahingestellt. Aber er nimmt durchaus manche kritische Anregungen aus den Vorjahren auf.⁵

Der Bericht: politische und konzeptionelle sowie strukturelle Maßnahmen

(1.06) Die Regierung unterscheidet in einem Katalog von insgesamt 19 Maßnahmen zwischen sogenannten 14 „politischen“ und vier „konzeptionellen und strukturellen Maßnahmen“. Erstere sichern zu, die im Aktionsplan bereits entfaltenen Handlungsfelder fortzuführen, wie schon die Bilanz des Berichtszeitraums im 2. Kapitel des Umsetzungsberichts dokumentiert. Sie werden durch Reaktionen auf aktuelle Herausforderungen ergänzt (zum Beispiel die Stärkung der afrikanischen Kapazitäten, das Post-2015-Rahmenwerk oder die Bezüge zum Prozess im Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, neue Grundlinien zu identifizieren). Neu sind die Absichten, der Krisenprävention mehr öffentliche Aufmerksamkeit zu verschaffen und sich Ansätzen der Mediation in Konfliktkonstellationen zu öffnen.

(1.07) Demgegenüber wirkt das Spektrum der vorgesehenen konzeptionellen und strukturellen Maßnahmen weniger anspruchsvoll. Wo Innovationen angezeigt gewesen wären, werden eher Bewegungen auf vorgezeichneten Bahnen erkennbar. So redet die Regierung von der Absicht, ein „Leitbild Zivile Krisenprävention“ zu erarbeiten. Der Stand der öffentlichen Debatte über das Profil der deutschen Außenpolitik insgesamt ist allerdings schon weiter. Er ruft bereits nach einem zukunftsweisenden Leitbild für die deutsche Friedenspolitik. Hier hätte die Krisenprävention und mit ihm der Ansatz des Aktionsplans einen prominenten Platz zu finden.

⁵ Vor den Bundestagswahlen in den Jahren 2009 und 2013 hatten Friedensforscher aus dem Umkreis des Beirats Zivile Krisenprävention Memoranden veröffentlicht und den politischen Parteien mit Bitte um Stellungnahme zugesandt.

Im Jahr 2014 ist der Beirat selbst mit Vorschlägen hervorgetreten, die deutsche Präventionspolitik wirkungsvoller zu gestalten, siehe: Beirat Zivile Krisenprävention, Zivile Krisenprävention in globaler Verantwortung – Deutsche Friedensförderung vor neuen Aufgaben. Ein Impulspapier, Berlin 23.06.2014 (www.die-gdi.de/presse/pressemitteilungen/2014/zivile-krisenpraevention-in-globaler-verantwortung).

Ähnlich sieht es mit dem Vorhaben aus, die ressortübergreifende Zusammenarbeit zu intensivieren. Wirkungsanalysen sollen stärker zur Geltung kommen. Hier sind jedoch der Bedarf, aber auch das vorhandene Wissen über Vor- und Nachteile inzwischen sehr viel größer, als das Regierungsdokument zu erkennen gibt.

(1.08) In diesem Sinn regt die GKKE an, die Relevanz der Krisenprävention auf verwandten Politikfeldern (zum Beispiel bei den Rüstungsexporten, der Außenwirtschaft, Landwirtschaft oder Umwelt und Energie) deutlicher zur Geltung zu bringen.

Außerdem sieht die GKKE die Notwendigkeit, die fachliche Expertise auszuschöpfen, die in der Friedens- und Konfliktforschung sowie bei den Nichtregierungsorganisationen vorhanden sind. Der Beirat Zivile Krisenprävention beim Auswärtigen Amt ist in diesem Sinne als eine solche Scharnierstelle stärker einzubinden und zu nutzen. Derzeit fristet er ein Schattendasein hinter dem interministeriellen Ressortkreis.

Schließlich plädiert die GKKE dafür, die Menschenrechtspolitik und die Postulate der VN-Resolution 1325 in den Präventionsansatz zu integrieren.

Doch jenseits dieser Einwände liefert die Regierung mit ihren hier genannten Vorhaben Kriterien, in absehbarer Zeit - spätestens beim nächsten, in vier Jahren fälligen Umsetzungsbericht – ihr Tun zu bewerten.

Eckpunkte der Kommentierung durch die GKKE

(1.09) Für die weltkirchlichen Werke und Verbände sind zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung ein wichtiger Teil ihrer Arbeit. Als deren ökumenischer Arbeitsverbund und Plattform für den politischen Dialog arbeitet die GKKE seit 2005 im Beirat Zivile Krisenprävention im Auswärtigen Amt mit. In den Jahren 2008 und 2010 hatte sie mit Kommentaren die politische wie öffentliche Debatte um den zweiten und dritten Umsetzungsbericht begleitet.⁶ Damit zählt sie zum Kreis zivilgesellschaftlicher Organisationen, die dem staatlichen Handeln auf diesem Feld kritisch-konstruktiv zur Seite stehen.⁷

⁶ Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Vertrauen in die Kraft des Zivilen. Kommentar zum 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin/ Bonn 2008 und dies. Aktionsplan Zivile Krisenprävention: notwendig, nicht lästig. Kommentar zum 3. Bericht ..., Berlin/ Bonn 2010.

⁷ Stellungnahmen zum 4. Umsetzungsbericht siehe: Beirat für Zivile Krisenprävention, Internationale Verantwortung nach dem Krisenjahr 2014: Schub für zivile Krisenprävention. Stellungnahme aus dem Beirat Zivile Krisenprävention zum 4. Umsetzungsbericht (15.12.2014) (www.nachtwei.de/index.php?module=articles&func=display&aid=1330) und Plattform Zivile Konfliktbearbeitung/ Forum Menschenrechte/ Konsortium Ziviler Friedensdienst/ Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO), Stellungnahme zum Vierten Umsetzungsbericht, Berlin 15.12.2014.

(1.10) In ihrer Kommentierung des aktuellen Umsetzungsberichts fordert die GKKE *erstens* dazu auf, Chancen und Risiken des Präventionsansatzes ehrlich nachzugehen.

Zweitens steht die Forderung, die Lebensverhältnisse von Menschen und Gesellschaften in Krisen- und Konfliktkonstellationen nicht aus dem Blick zu verlieren, der Fixierung seitens der Regierung gegenüber, Staatlichkeit in Konfliktregionen (wieder)herzustellen.

Und schließlich, *drittens*, erwartet die GKKE von der Exekutive als eigenen Beitrag zu einer gelingenden Präventionspolitik, sich der Selbstreflexion des eigenen Handelns zu stellen und nach den originären Beiträgen zu einer wirkungsvollen Vorbeugung gegen Krisen und Gewaltkonflikte zu fragen. Effektive Prävention beginnt hierzulande.

Das schließt, *viertens*, ein, den Defiziten an Kohärenz im Regierungshandeln zu begegnen. Noch immer gehen zuviel Energie und Zeit verloren, um außengerichtetes Handeln zwischen den Ressorts und nachgeordneten Stellen abzustimmen.

2. Lob und Leid der Krisenprävention

Für eine „Kultur der Prävention“

(2.01) Das Loblied auf die Krisenprävention wird allerorten gesungen. Ein Beispiel dafür lieferte auch Außenminister Frank-Walter Steinmeier mit seiner Rede am 12. November 2014 im Deutschen Bundestag. Zwei Akzente prägen seine Präsentation: Die Bundesregierung betont klar den Vorrang des Zivilen, und sie sieht einen ungebrochenen Bedarf an Prävention. Mit seinem Plädoyer für das Zivile reagierte der Minister gewiss auf die sich zusammenbrauchenden Risiken, dass sich die begonnene Debatte über die „globale Verantwortung Deutschlands“ auf die Gegenüberstellung von Krieg und Frieden, von zivilem und militärischem Engagement verengt. Umso wichtiger ist es, das breitere Spektrum von politischen Handlungsoptionen, darunter auch die Krisenprävention, aufzuzeigen und damit dieser Falle zu entkommen. Die Krisenprävention erhält gar im Krisenmanagementzyklus gegenüber dessen anderen Elementen Intervention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung einen herausgehobenen Status.⁸

(2.02) Die Regierung zitiert in ihrem jüngsten Bericht zustimmend den früheren VN-Generalsekretär Kofi Annan. Er hatte für die Weltorganisation gefordert, dass diese mehr zu einer „Kultur der Prävention“ statt zu einer „Kultur der Reaktion“ im Hinblick auf Krisen und

⁸ Major, Claudia/ Pietz, Tobias/ Schöndorf, Elisabeth/ Hummel, Wanda, Toolbox Krisenmanagement. Von der zivilen Krisenprävention bis zum Peacebuilding: Prinzipien, Akteure, Instrumente, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik/ Zentrum für internationale Friedenseinsätze 2011, S.7.

Konflikte finden müsse (S.29). Übertragen auf deutsche Verhältnisse sagte der Außenminister: „Jede verhinderte Krise war bisher nach unserer Beurteilung die beste außenpolitische Investition.“ Er ging sogar soweit, die Krisenprävention als „Markenzeichen deutscher Außenpolitik“ zu deklarieren. Die GKKE begrüßt die beiden Akzentsetzungen. Sie geben die Maßstäbe vor, unter denen die Berichterstattung der Regierung über ihre Aktivitäten zwischen 2010 und 2014 und weiteren Absichten zu beurteilen sind.

Stellenwert des Aktionsplans von 2004

(2.03) Als weiterer Referenzpunkt dient außerdem weiterhin der Aktionsplan aus dem Jahr 2004.⁹ Er war unter dem Eindruck der gewaltsamen Auseinandersetzungen auf dem Balkan in den 1990er Jahren und der seinerzeit steigenden Zahl innerstaatlicher Auseinandersetzungen auf den Weg gebracht worden. Neben den klassischen Instrumenten der Diplomatie und der Entwicklungszusammenarbeit sollten dem deutschen Außenhandeln neue Mittel an die Hand gegeben und der Horizont internationalen Engagements geweitet werden.

Winfried Nachtwei, einer seiner Urheber und derzeitiger Ko-Vorsitzender des Beirates Zivile Krisenprävention beim Auswärtigen Amt, beschreibt das damalige Vorhaben zehn Jahre später mit folgenden Worten: „Der am 12. Mai 2004 vom Bundeskabinett verabschiedete 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. ... 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 für Krisenprävention betont.“¹⁰

Dem Aktionsplan zufolge rangiert die Krisenprävention als Zielgröße, der sich die verschiedenen, in ihm entfalteten strategischen Optionen zuordnen.

⁹ Der Aktionsplan von 2004 findet sich auf der Internetseite des Auswärtigen Amtes: www.auswaertiges-amt.de/cat/contentblob/384230/publicationsFile/4345/Aktionsplan-DE.pdf

¹⁰ Nachtwei, Winfried, Lehren aus 10 Jahren Aktionsplan Zivile Krisenprävention – Wie weiter? Stellungnahme bei der Öffentlichen Sitzung des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln“ am 5. Mai 2014 im Deutschen Bundestag, Manuskript des Wortbeitrages, S.2.

Verengung der Perspektiven

(2.04) Das Lob der Krisenprävention hat jedoch im Laufe der zurückliegenden Jahre zwei gravierende Einschränkungen erfahren. Sie schlagen sich auch in dem Bilanzkapitel des 4. Umsetzungsberichts nieder. Zum einen richten sich Konzepte und Aktivitäten vornehmlich darauf, staatliche Strukturen, die die öffentliche Sicherheit bewahren sollen, (wieder) aufzurichten und deren gesellschaftliche Wirksamkeit durch rechtsstaatliche Maßnahmen zu flankieren. Zum anderen geraten Aspekte, die der Aktionsplan von 2004 gleichberechtigt unter der Überschrift „Lebenschancen schaffen - Wirtschaft und Soziales, Umwelt und Ressourcen“ entfaltet hatte, ins Hintertreffen.

(2.05) Von den etwa 70 Einzelaktivitäten, die der aktuelle Umsetzungsbericht in seinem Bilanzkapitel exemplarisch nennt, entfallen elf Maßnahmen auf den Rechtsstaatsaufbau, sechs auf die Demokratieförderung und sieben auf die Sicherheitssektorreform. Unter dem Titel „Schaffung von Lebensgrundlagen“ mit seinen Teilbereichen Bildung, Beschäftigung und Wirtschaft sowie Umwelt und Ressourcen finden sich nur neun Beispiele für bilaterale oder multilaterale Engagements. In Folge einer solchen Gewichtung bleiben Menschen und die sozialen und ökonomischen Verhältnisse, in denen sie leben, mit deren Krisenanfälligkeit zurück.

(2.06) Die überwiegende Zahl aller im Bericht genannten Projekte findet in Zusammenhängen statt, die Schauplatz von Gewaltkonflikten waren oder wo Gewalt derzeit die sozialen, wirtschaftlichen sowie politischen Interaktionen bestimmt. Dabei ist die Relevanz der sich hier spiegelnden Konzentration auf das Management von aktuellen Konflikt- und Post-Konflikt-Situationen unbestritten. Viele Versuche, gewaltförmige Auseinandersetzungen zu befrieden, scheitern bereits wenige Jahre nach dem Abschluss entsprechender Übereinkünfte. Die zugrundeliegenden strukturellen Gegensätze sind nicht verschwunden. Die Imperative der Gewalt haben sich zu tief in politische wie gesellschaftliche Verhältnisse hineingefressen, um eine Konversion, ein Umsteuern tatsächlich zu erlauben. Insofern ist es aller Mühen wert, einen Rückfall in Gewaltverhältnisse zu verhindern oder zumindest aufzuhalten.

(2.07) Dennoch entgehen der Aufmerksamkeit zahlreiche Fälle, in denen eine Eskalation der Gewalt absehbar ist und gesellschaftliche Regelungsmechanismen schleichend an Wirkung verlieren, Interessensunterschiede zivil auszutragen. Hier hat die Prävention ebenfalls anzusetzen. Das geschieht allerdings um den Preis eines Makels: Der Erfolg der Prävention ist am

größten, wenn seine Effekte nicht manifest werden. Der Umsetzungsbericht offenbart ein Defizit an Sensibilität für gesellschaftliche, ökologische und wirtschaftliche Verwerfungen und für deren noch nicht virulentes Konfliktpotential. Das schwächt Anspruch und Ansatz der Prävention.

3. Krisen – Fixierung auf Staat und Ordnung

Ein reduziertes Verständnis von „Krise“

(3.01) Die Informationen über Aktivitäten der Bundesregierung im Berichtszeitraum beziehen sich entgegen dem Bekenntnis zum Primat der Prävention vorrangig auf das Konfliktmanagement und die Friedenskonsolidierung. Es ist zu vermuten, dass das mit dem zugrundeliegenden Verständnis von „Krise“ zusammenhängt. Regierungen bewegen sich in der Staatenwelt und richten ihr Tun entsprechend aus. Krisen sind dann Konstellationen, in denen eine bestehende institutionelle Ordnung von Gewaltverhältnissen zu erodieren droht oder bereits zusammengebrochen ist. Die Reaktion besteht darin, die staatliche Ordnung (wieder) herzustellen.¹¹ Gesellschaftliche Regellosigkeit, Massenproteste oder Gewaltausbrüche rufen nach einem Staat, der ihnen Einhalt gebietet. Wird eine gesellschaftlich-politische Konstellation als „Krise“ identifiziert, so ist rasche Aktion geboten in der Erwartung, dass die Krise rasch überwunden werden kann.

(3.02) Im Rahmen des „vernetzten Ansatzes“, der jenen der „vernetzten Sicherheit“ abgelöst hat, sind die Adressaten der deutschen Präventionspolitik infolgedessen Polizei, Streitkräfte, gesicherte Grenzen, Justiz und Rechtsstaatszusammenarbeit. Wenn zivilgesellschaftliche Akteure, einschließlich der Kirchen, für die Stabilisierung staatlicher Institutionen und deren Funktionieren beitragen, schätzt man selbstverständlich auch diese. (S.21)

Demgegenüber entfaltet die Zukunftscharta für die deutsche Entwicklungspolitik eine andere Perspektive. Dort heißt es: „Die Ursachen von Gewalt, Fragilität und Unsicherheit sind selten allein innerstaatlicher Natur. Kein Land kann zum Beispiel mit nationalstaatlichen Mitteln allein wirksam gegen den illegalen Handel mit Menschen, Waffen, Rohstoffen oder Drogen umgehen. Diese globalen Faktoren müssen stärker als bisher bei der Überwindung von gewaltsamen lokalen Konflikten beachtet werden.“¹²

¹¹ Vgl. Korf, Benedikt/ Schetter, Conrad, Krisenregion, in: Marquardt, Regina/ Schreiber, Verena (Hrsg.), Ortsregister. Ein Glossar zu Räumen der Gegenwart, Bielefeld o. J. (2013), S.148 – 153, S.149.

¹² Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Zukunftscharta EINE WELT – unsere Verantwortung, Berlin November 2014, S.39. (www.zukunftscharta.de)

Folgen für die Praxis

(3.03) Im Kontext der im Umsetzungsbericht geschilderten Vorhaben zur Sicherheitssektorreform für ausländische Streitkräfte in afrikanischen Staaten leistet die Bundesregierung Ausstattungshilfe. Diese umfasst die Bereitstellung von nicht-letalen Rüstungsgütern und die Unterstützung bei Ausbildung und Betreuung von Streitkräften in Partnerländern. (S.19) So wandert auch das Stichwort der „Ertüchtigung“ in das Programm der Krisenprävention ein. (S.5) Staaten und regionale Zusammenschlüsse, vor allem in Afrika, sollen in die Lage versetzt werden, in ihren unmittelbaren Wirkungszusammenhängen für Ordnung zu sorgen oder nach deren Scheitern wieder zu etablieren.

Angesichts einer solchen Prioritätensetzung wundert es nicht, dass der 4. Umsetzungsbericht das Interesse am Erhalt und Aufbau leistungsfähiger staatlicher Strukturen vor das Anliegen stellt, gewaltfreie gesellschaftliche Verhältnisse zu fördern. Wenn, dann fällt diese Aufgabe in den Bereich von Projekten des Zivilen Friedensdienstes und gesellschaftlicher Organisationen. Neu gegenüber den bisher favorisierten Ansätzen des deutschen Engagements – das verdient hervorgehoben zu werden – ist das im Bericht bekundete Interesse, Mediation in Konfliktkonstellationen zu fördern. (S.9) Damit erweitert sich das Angebot an Handlungsmöglichkeiten um eine Komponente, die auch zivilgesellschaftlichen Beiträgen offensteht.

(3.04) Jedoch setzt sich anhand der im Bericht bilanzierten Beispiele die schon bei seinen Vorläufern festzustellende Tendenz fort, dass staatliche Instanzen Krisen erst als solche identifizieren, wenn sie schon eingetreten sind. Zudem richtet man den Blick eher auf nahe, neue oder medial aufgeladene denn auf geographisch ferner liegende, lang andauernde oder gar dem Vergessen schon anheim gefallene Konstellationen. Eine Ausnahme ist das umfangreiche und anhaltende deutsche Engagement in Afghanistan.

Im Blick auf die Zukunft kündigt die Regierung gar an, in ihrer Präventionspolitik deutsche Interessen deutlicher berücksichtigen zu wollen. Der Fokus der Aktivitäten soll sich zudem stärker auf die „östlichen und südlichen Nachbarschaften Europas“ richten. (S.3) Sollte sich ein solcher Kurs durchsetzen, käme das einer Abkehr der bisherigen, langjährigen Ausrichtung der deutschen Politik der Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung gleich. Diese war sehr viel breiter angelegt und hat allein im Jahr 2013 fünfzig Staaten weltweit erreicht. Davon befanden sich fünf in Europa, 26 in Afrika, sechs in Lateinamerika und 19 in Asien.¹³

¹³ Bundestagsdrucksache 18/2993 vom 28.10.2014, Anlage 1.

Das Erleben von Krisen vor Ort

(3.05) Das Erleben von Krisen unmittelbar vor Ort ist ein vollkommen anderes als jenes in Kanzleien und an Konferenztischen. So kann eine exemplarische Erzählung der anderen Krisenerfahrung folgendermaßen lauten: Sie manifestiert sich, wenn Menschen ihren Nachbarn nicht mehr in die Augen schauen, weil wechselseitiges Vertrauen geschwunden ist. Eingespielte und gesellschaftliche Mechanismen, Kontroversen in und zwischen Gemeinschaften miteinander zu regeln, funktionieren nicht mehr, wenn Hass wie Neid wachsen und Feindbilder an die Stelle von Freundschaften treten. Öffentliche Güter wandeln sich in Privateigentum. Machthaber verteilen den Zugang zu staatlichen Leistungen als Privilegien und um den Preis eingeforderter Gefolgschaft. Versorgungsengpässe, Wasserknappheit, sich ausbreitende Krankheiten entziehen Menschen und Gemeinschaften die Lebensgrundlagen. Migration und Kampf um Land stehen auf der Tagesordnung. Der Übergang zu Gewalttätigkeit ist dann nicht mehr fern, zumal Waffen und Munition schnell bei der Hand sind. Von solchen Krisensymptomen und deren strukturellen Ursachen wissen alle zu berichten, die deren Zeugen wie Opfer sind.¹⁴

(3.06) Jeder Ansatz von Krisenprävention muss die Vielschichtigkeit von Krisen und deren Wahrnehmung in Rechnung stellen. Die Realität in vielen als Krisenregionen bezeichneten Konstellationen zeigt, dass der Begriff der Krise zu harmlos ist für die vielen Katastrophen und sozialen Agonien, die er erfassen will.¹⁵ Er vernachlässigt zudem die zeitliche Dimension eines Konfliktverlaufs. Der lange Bogen von oft schleichenden Zuspitzungen gesellschaftlicher wie wirtschaftlicher Fehlentwicklungen gerät aus dem Blick. Hier aber hat präventives Handeln anzusetzen, soll einer Eskalation bis hin zur Krise vorgebeugt werden.

Die GKKE rät daher einer deutschen Politik der Krisenprävention, die Aufmerksamkeit und Sensibilität für Dynamiken zu schärfen, die einer Eskalation vorausgehen. Dazu sind die bereits vorhandenen Instrumente und verfügbaren Indizes wie Maßstäbe zu nutzen. Zudem verfügen gerade zivilgesellschaftliche Partner im Süden hier rechtzeitig und umfassender über Expertise.

Dass dann schon im Vorfeld vorbeugend eingegriffen werden kann, ist der beste Nachweis, wie wirkungsvoll ein solches Vorgehen ist.

¹⁴ Dr. Désiré Nzisabira, Koordinator der Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungshilfe e.V (AGEH) in der ugandischen Hauptstadt Kampala, trug diese Sicht eindrucksvoll bei dem 26. GKKE-Donnerstagsgespräch „Mehr internationale Verantwortung. Deutschland als Vorreiter in ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ am 3. Juli 2014 in Berlin vor.

¹⁵ So das Votum von Prof. Dr. Conrad Schetter (BICC) bei dem 26. GKKE-Donnerstagsgespräch am 3. Juli 2014 in Berlin.

4. Der Bedarf an Selbstreflexion

Die Komplexität von Konfliktlagen

(4.01) Die Wirkung von Prävention, die von Außen kommt, kann nicht nach einfachen Regeln der Kausalität bewertet werden.¹⁶ Konfliktlagen sind komplexer, als dass eindimensionale Ansätze zu deren Steuerung ausreichen. Diese Einsicht relativiert frühere Forderungen nach Evaluation der von deutschen Stellen initiierten Maßnahmen, wie sie auch die GKKE in ihren Kommentierungen zu vorangegangenen Umsetzungsberichten gefordert hatte. Sie macht aber entsprechende Anliegen nicht überflüssig. Hinter ihnen stand und steht das Drängen darauf, Konfliktkontexte, Langzeitwirkungen und Seiteneffekte bei Planung und Durchführung ebenso in Rechnung zu stellen wie das Postulat, Stärken wie Schwächen des eigenen Handelns einer Bilanz zu unterwerfen. Eine kluge Präventionspolitik ist gehalten, auch den Eigenanteil am Gelingen oder Scheitern des Tuns zu reflektieren.

(4.02) Dass erst nach mehr als zehn Jahren eine Auswertung der deutschen Aktivitäten eines Konfliktmanagements in Afghanistan in Gang kommt (S.4), stellt der Einlösung einer solchen Forderung ein schlechtes Zeugnis aus.

Ähnliches zeichnet sich für die Bewertung des gescheiterten Vorhabens der Krisenprävention im Südsudan ab. Hier waren neben internationalen Akteuren vor allem europäische Staaten und Nichtregierungsorganisationen in den Jahren vor und während des Kampfes um Unabhängigkeit des Staates im Jahr 2011 aktiv. Das alles konnte die politische Emanzipation und Staatsbildung nicht auf friedliche Bahnen lenken. Immerhin kündigt die Bundesregierung nun eine sorgfältige Analyse an, welche Lehren aus dem Scheitern der deutschen wie internationalen Bemühungen zu ziehen sind. (S.4)

In Richtung eines Fehlschlags kann sich auch die nach den Ereignissen des „arabischen Frühlings“ vollmundig angekündigte „Transformationspartnerschaft“ mit nordafrikanischen und arabischen Staaten bewegen. (S.3 und S.20) Allein Tunesien bewegt sich aus den Schatten früherer autoritärer Verhältnisse heraus und hin zu einer verlässlichen Demokratie. Was einmal aus Libyen und Ägypten wird, ist vollkommen offen.

(4.03) Diese und andere Fälle, die in der Vergangenheit hoch oben auf der politischen Agenda gestanden hatten, wandeln sich mehr und mehr zu Dauerkrisen und werden von akuten Prob-

¹⁶ Vgl. Rudolf, Peter/ Lohmann, Sascha, Außenpolitikevaluation im Aktionsfeld Krisenprävention und Friedensaufbau, Berlin 2013 (= SWP-Studie S 20), S.6 (Der Text bilanziert umfassend den Forschungsstand zu Krisenprävention und der Problematik sozialwissenschaftlicher Evaluation.)

lemen, denen sich die Regierung gegenübersteht, verdrängt. Doch solche alternden Krisen verschwinden nicht, und die Menschen leben dort weiter unter dem Druck von Not, Gewalt und Unfreiheit. Sie bergen zudem das Risiko, dass sie in anderer Form wieder auf die Tagesordnung zurückkehren. Am Beispiel von Libyen zeigt sich das an der unkontrollierten Verbreitung von Gewaltakteuren, Waffen und Munition in der gesamten Region, von den zunehmenden Flüchtlingswellen ganz zu schweigen.

Leitfragen für eine kritische Selbstreflexion

(4.04) Das umrissene Defizit an Selbstreflexion ist nicht neu. Es begleitet die Umsetzung des Aktionsplans von 2004 seit Anfang an, konnte jedoch zunächst durch den erfolgreichen Aufbau einer Infrastruktur und den Zuwachs verfügbarer Finanzmittel überdeckt werden. Angesichts des regen Wechsels des Personals, das zumindest im Auswärtigen Amt mit den Dingen betraut ist, gehen Erfahrungen, Kontakte und institutionelles Wissen schnell verloren. Neue Funktionsträger müssen sie jeweils wieder neu erwerben.

(4.05) Um das Gebot einer selbstkritischen Reflexion zu erfüllen, lassen sich bereits vorhandene Kriterien aus dem Umfeld der Präventionsdebatte nutzen. Der Beirat Zivile Krisenprävention hatte im Jahr 2012 derartige Leitfragen formuliert:¹⁷

- Welchen Stellenwert haben Ziele, Handlungsfelder und Aktionen, wie sie der Aktionsplan umreißt? Wird bei dem, was unternommen worden ist oder beabsichtigt wird, das Spezifikum des Ansatzes ziviler Krisenprävention im Vergleich zum übrigen politischen Instrumentarium und zu anderen Strategien erkennbar?
- Hat sich die Infrastruktur einer Politik der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung bewährt? Wo bestehen Defizite, wo zeigt sich Korrekturbedarf?
- Findet eine Interaktion mit gesellschaftlichen Akteuren hierzulande, bei den Adressaten und auf internationaler Ebene statt, die auf eine zivile/friedliche Konfliktaustragung orientiert ist?
- Wie und mit welchem Ergebnis reflektiert die Politik ihr Tun unter dem Vorzeichen der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung? Spiegeln begonnene oder geplante Aktivitäten ... positive bzw. negative Erfahrungen aus ähnlich gelagerten Fäl-

¹⁷ Stellungnahme des Beirates Zivile Krisenprävention zum Bericht der Bundesregierung vom 10. April 2012 zum Thema „Transformationspartnerschaften in der MENA-Region“, Berlin Oktober 2012. (Die Stellungnahme war den Mitgliedern des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ zugegangen, aber vom Auswärtigen Amt nicht veröffentlicht worden.)

len? Leistet sich die politisch-exekutive Ebene eine kritische Begleitung ihres Engagements, um gezielt aus Erfahrungen lernen zu können?

(4.06) Die für notwendig erachtete kritisch-konstruktive Selbstreflexion bedarf eines Forums, das einerseits Sachkenntnis der Problemlagen repräsentiert, andererseits Verständnis für die politisch-rechtlichen Strukturen aufbringt, in denen sich die Regierung und die ihr zugeordneten Institutionen bewegen. Dafür bieten sich sowohl der Beirat Zivile Krisenprävention beim Auswärtigen Amt als auch der Bundestagsunterausschuss für Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln an. Beide Gremien bemühen sich, vertrauensvoll mit der Exekutive zusammenzuarbeiten. Jedoch hätte diese die Bringepflicht, diese Aufgabe den Gremien anzutragen.

5. Der Mangel an Kohärenz

Verschränkung von sachlichen und institutionellen Defiziten

(5.01) Der Einstieg in eine Selbstreflexion des eigenen Handelns wird sehr schnell das Problem der fehlenden Kohärenz des Regierungshandelns aufdecken. Schon der aktuelle Umsetzungsbericht enthält eine Reihe von Hinweisen darauf. Sie beginnen damit, dass der im Jahr 2014 betriebene Prozess einer Überprüfung der Grundlinien der Außenpolitik durch das Auswärtige Amt kaum mit der Erarbeitung einer Zukunftscharta für die Entwicklungspolitik verzahnt war. Beide Vorhaben waren unterschiedlich angelegt. Die wechselseitigen Verweise auf die Aktivitäten der Ressorts folgen keiner systematisch integrierenden Linie.

(5.02) Vergleichbare Defizite finden sich im Bereich der Menschenrechtspolitik und der Umsetzung der VN-Resolution 1325.

Die Europäische Union wird zwar gelobt, dass der Aspekt der Menschenrechte ein integraler Bestandteil des europäischen Außenhandelns sein soll. (S.33) Doch im deutschen Kontext wird dieser neben vielen anderen Kriterien angeführt.

Das Vorhaben, Status und Rechte von Frauen in der Innen- und Außenpolitik zu stärken sowie namentlich Frauen in alle Planungen von Krisenprävention und Konfliktbearbeitung einzubeziehen, wird seitens der Regierung zwar als Querschnittsaufgabe ihrer Außen-, Sicher-

heits- und Friedenspolitik beschrieben.¹⁸ Der Umsetzungsbericht nennt zudem eine Reihe eindrucksvoller Projekte. Doch arbeiten die einschlägigen Ressorts in der Praxis auch in dieser Frage nebeneinander her. (S.22/23)

(5.03) Die unterschiedlichen Zugänge der Ministerien zeigen sich eklatant im Umgang mit der Früherkennung heraufziehender Krisen. Hier haben die einschlägigen Bürokrationen jeweils eigene, auf deren spezifische Bedürfnisse zugeschnittene Standards, Verfahren und Ressourcen aufgebaut (Auswärtiges Amt, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium). Es heißt nun im Bericht bescheiden, dass der Ressortkreis, die interministerielle Arbeitsgruppe zur Steuerung der Krisenprävention, sich um einen Abgleich der verschiedenen Mechanismen bemühe. (S.7) Auf welcher Grundlage die Bundesregierung den Europäischen Auswärtigen Dienst bei der Einrichtung eigener Frühwarnsysteme unterstützen will, bleibt im Dunkeln. Das gilt auch für die Zusage, der Afrikanischen Union in dieser Sache zu helfen.

Ohnehin außerhalb der Ressorts vorhandenes Wissen wird nicht ausgeschöpft. So zeigt die Bundesregierung kein deutliches Interesse, die Deutsche Stiftung Friedensforschung und die Regionalforschung gezielt zu fördern. Beide wären die ersten Adressaten, Expertise zu gewinnen.¹⁹

Die vorhandenen Mängel in der Krisenfrüherkennung versuchen die Ressorts derzeit aufzufangen, indem sie zu akuten Krisenregionen interministerielle Arbeitsgruppen, sogenannte „task forces“ einrichten, um zu einem abgestimmten Handeln zu kommen. Allerdings gehört nicht zu ihrer Aufgabe, das eigene Tun rückblickend zu bewerten und seine Relevanz für vergleichbare Fälle zu prüfen.

(5.04) Diskrepanzen zeigen sich weiterhin bei der Ausgestaltung des deutschen Engagements in und für die Vereinten Nationen. Die Bundesregierung kann sich gewiss ihrer hohen finanziellen Leistungen für die Weltorganisation und deren Untergliederungen rühmen. Doch hinkt die personelle Seite dem Bericht zufolge dem hinterher. Mit jährlich 1,6 Mrd. Euro sieht sich Deutschland als viertgrößter Beitragszahler für den Haushalt Friedenserhaltende Missionen. Allerdings befinden sich unter den knapp 120.000 Angehörigen von derzeit 17 VN-geführten Friedensmissionen nur 230 deutsche Soldaten, 19 Polizisten und 63 zivile Fachleute. (S.25) Dass hier Divergenzen zwischen Bund und Ländern oder Unwägbarkeiten bei der Regelung

¹⁸ Bundestagsdrucksache 18/2922 vom 14.10.2014: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Claudia Roth u. a. (Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen): Umsetzung des nationalen Aktionsplans zur UN-Resolution 1325, S.2.

¹⁹ Bundestagsdrucksache 18/2993 vom 28.10.2014, S.3, Antwort auf Frage 5.

von Versicherungen und Versorgungsansprüchen einer Ausweitung der Mitwirkung von Deutschen in VN-Zusammenhängen entgegenstehen, darf angesichts der Dringlichkeit der anstehenden Aufgaben, die der Bericht durchaus klar benennt, nicht der Weisheit letzter Schluss sein.

Krisenprävention bleibt eine Querschnittsaufgabe

(5.05) Schließlich, und das mag langfristig das gravierendste Probleme sein, bleibt die Exekutive immer noch den Nachweis schuldig, dass die Krisenprävention zu einer Querschnittsaufgabe des Regierungshandelns geworden ist. Die Rede davon ist ohnehin von der des „vernetzten Handelns“ abgelöst worden. Die Defizite, die einst vom Aktionsplan postulierte Umorientierung einzulösen, zeigen sich in der deutschen Klima-, Agrar- oder Außenhandelspolitik. Diese richten sich nicht mehr allein an nationalstaatlichen Parametern aus, sondern werden weitgehend inzwischen in europäischen Dimensionen mit globalen Auswirkungen formuliert und umgesetzt. Doch zeigen sich hier kaum Spuren, für Gesichtspunkte der Krisenprävention oder der zivilen Konfliktbearbeitung offen zu sein.

(5.06) Deutlich werden die Diskrepanzen zwischen den Bekenntnissen zur Prävention und ihnen entgegenlaufenden Aktivitäten am Beispiel einer inhaltsleeren Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der Fraktion DIE LINKE vom Oktober 2014. Die Parlamentarier hatten um eine Gegenüberstellung der finanziellen Werte für Rüstungsexportgenehmigungen und krisenpräventiven Maßnahmen in den Empfängerländern gebeten. Die Fragesteller wurden auf das vorhandene Berichtswesen der verschiedenen Regierungsinstanzen verwiesen, ohne dass die Regierung auf angenommene Zusammenhänge eingegangen wäre.²⁰ Die jährlichen Rüstungsexportberichte der GKKE ordnen die deutsche Rüstungsexportpolitik, unterlegt mit Daten zum Beispiel zum Menschenrechtsstandards der Empfängerländer, durchaus in friedens- und sicherheitsrelevante Kontexte ein.²¹

(5.07) Die GKKE hat in den Vorjahren gemeinsam mit anderen kritischen Stimmen gefordert, die zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung politisch-institutionell aufzuwerten. Derzeit liegt die Koordination bei der Beauftragten für zivile Krisenprävention im Auswärtigen Amt. Zu ihren Aufgaben gehören auch die Bekämpfung des Terrorismus und die Katastro-

²⁰ Bundestagsdrucksache 18/2993 vom 28.10.2014, S.5/6, Antwort auf Frage 8.

²¹ So jüngst Rüstungsexportbericht der GKKE 2014, vorgelegt von der Fachgruppe Rüstungsexporte, Berlin/Bonn 2015, S. 65-68.

phenhilfe. Im Rang einer Unterabteilungsleiterin haben sie und ein zugeordnetes Referat ihren Platz in der Abteilung Vereinte Nationen und Globale Fragen des Hauses.²² Außenminister Steinmeier hat bei seiner Präsentation des aktuellen Umsetzungsberichts im Bundestag am 12.11.2014 der Forderung nach einer Aufwertung eine Abfuhr erteilt. Er vermittelte die Einschätzung, „dass das Hochzoomen von Aufgaben nicht unbedingt der internen Bearbeitung dient.“²³

Die Reaktion des Außenministers befriedigt nicht, denn sie entspricht nicht der gleichzeitigen Aussage, dass die zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung ein Markenzeichen der deutschen Außenpolitik ist. Hier sieht die GKKE weiterhin die Notwendigkeit, dieser Bekundung auch durch eine Veränderung der politisch-administrativen Abläufe Gewicht zu verleihen. Der Bundestag selbst ist dem bereits nachgekommen, indem er erneut in dieser Legislaturperiode einen entsprechenden Unterausschuss des Auswärtigen Ausschusses eingesetzt hat.

Ein praktischer Vorschlag

(5.08) Soll der ursprüngliche Impuls, Krisenprävention als Querschnittsaufgabe zu etablieren, nicht verloren gehen, sind weitere konzeptionelle Anstrengungen, aber auch institutionelle Veränderungen vonnöten, selbst wenn die politische Machtarchitektur Widerstände dagegen aufbietet.

Als einen ersten Schritt schlägt die GKKE vor, alle außengerichtete Aktivitäten, einschließlich der Genehmigung von Rüstungsausfuhren, einer Prüfung zu unterziehen, ob sie den Erwartungen der Krisenprävention genügen. Genügen sie dem nicht, sind ein Verzicht oder aber eine Begründung für abweichendes Handeln geboten.

Frankfurt/Bonn, 02.02.2015

²² Deutscher Bundestag, Drucksache 18/2993 vom 28.10.2014, Antwort auf Frage 21.

²³ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/65 vom 12.11.2014, S. 6078 – Antwort auf die Frage der Abgeordneten Agnieszka Brugger (Bündnis 90/ Die Grünen).