

Viel beschworen, wenig bekannt: Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung + Friedenskonsolidierung

Aktueller Stand März 2008 / Winfried Nachtwei, MdB

Zivile Krisenprävention (ZKP) wird viel gefordert, ist aber mit ihrer Praxis zugleich meist wenig bekannt. Im Zwischenbericht der Friedens- und Sicherheitspolitischen Kommission von Bündnis 90/Die Grünen für den Friedenspolitischen Kongress am 7./8. März 2008 konnte die ZKB wegen der Beratungsabfolge noch nicht angemessen berücksichtigt werden. Der folgende Beitrag versucht einen aktuellen Zwischenstand der vielfältigen staatlichen und nichtstaatlichen Aktivitäten auf dem Feld der Zivilen Krisenprävention - selbstverständlich ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

Inhalt:

Einleitung und Zusammenfassung

(1) Bedeutung der Zivilen Krisenprävention und Friedensförderung in der Großen Koalition

(2) Friedens- und sicherheitspolitischer Bedarf

(3) Pro + contra ZKB

(4) Aktionsplan Zivile Krisenprävention - erster Umsetzungsbericht

(5) Der Ressortkreis Zivile Krisenprävention

(6) Der Beirat zum Aktionsplan

(7) Ausgaben für zivile Friedensförderung

(8) Einzelne Maßnahmen + Instrumente

a) ZIF

b) Polizeimissionen/CIVPOL

c) zivik

d) Ziviler Friedensdienst, Nonviolent Peaceforce

e) Gruppe Friedensentwicklung/FriEnt und gtz

f) Deutsche Stiftung Friedensforschung

g) Frauen, Frieden + Sicherheit

h) Friedensjournalismus

i) Plattform ZKB, Kampagne „Vorrang für Zivil“

j) Wirksamkeitsanalysen und Evaluation

(9) ZKB auf EU-Ebene

(10) ZKB auf globaler und UN-Ebene

(11) Schlüsselprobleme und wichtige nächste Schritte

Einleitung

Ziel der Zivilen Konfliktbearbeitung (ZKB) bzw. Friedensförderung ist nicht die Konfliktvermeidung, sondern die zivil-friedliche Austragung von Konflikten in den verschiedenen Konfliktphasen und Gewaltminderung: Krisenprävention im Vorfeld, Konfliktlösung im zugespitzten bzw. „eingefrorenen“ Konflikt und Friedenskonsolidierung als Konfliktnachsorge. Strukturbezogene (längerfristige) Krisenprävention zielt auf den längerfristigen Abbau von Konflikt- und Gewaltursachen; prozessorientierte operative (mittel- und kurzfristige) Krisenprävention zielt auf die Verhinderung von Konflikteskalationen. Friedenskonsolidierung/ Peacebuilding soll nach Waffenstillständen Rückfälle in die Gewalt verhindern und stabilen Frieden fördern. Angesichts privatisierter Gewalt und schwacher Staatlichkeit geht Friedenskonsolidierung oft mit Bemühungen eines „Statebuilding“ einher. Die große Masse der UN-Friedenssicherung agiert auf diesem Feld der Konfliktnachsorge. Viele Politikfelder sind von erheblicher krisenpräventiver Relevanz - von der Klima-, Energie- und Ressourcenpolitik über Entwicklungspolitik + Integrationspolitik nach außen und im Innern bis zu Abrüstung und Rüstungskontrolle. Um die Entgrenzung und Verflachung des Präventionsbegriffs zu vermeiden, soll hier unter Krisenprävention in erster Linie ihre operative Dimension verstanden werden. ZKB ist eine wesentliche Säule der Friedens- und Sicherheitspolitik.

***Anforderungen:** staatliche und nichtstaatliche, nationale und internationale Akteure können zur ZKB auf der unteren, mittleren und nationalen Ebene von Konfliktgesellschaften sowie im regionalen und internationalen Rahmen mit unterschiedlicher Reichweite und Wirksamkeit beitragen.*

Krisenprävention und Konfliktlösung kann von außen nur unterstützt, aber nicht ersetzt werden. Die Hauptverantwortung bleibt bei den Konfliktparteien. Gegenüber komplexen Konflikten mit vielen Akteuren gibt es selbstverständlich kein präventives Allheilmittel und erst recht keine Erfolgsgarantie. Krisenprävention ist kein politisches Ingenieurwesen. Die Eskalation vieler Gewaltkonflikte ist zugleich eine Geschichte der verpassten Chancen. Die internationale Ignoranz gegenüber dem gewaltfreien Widerstand im Kosovo in den 90er Jahren und die Schwäche der OSZE-Mission Ende 1998/Anfang 1999 dort stehen dafür. Umso mehr kommt es darauf an, gewaltpräventive Chancen und Potenziale zu identifizieren und zu nutzen.

Notwendig sind ganze Bündel von Politiken, Pfaden, Maßnahmen, Instrumenten.

Soll ZKB Erfolgchancen haben, muss sie früh- und rechtzeitig ansetzen (d i e Schwierigkeit und Herausforderung), muss die Internationale Gemeinschaft eine kohärente und multidimensionale Politik entwickeln, müssen internationale und einheimische, staatliche und

gesellschaftliche Akteure zusammenwirken und ihre Fähigkeiten und Kapazitäten angemessen sein.

Herkunft + Stellenwert: Fürsprecher der ZKB sind seit den 80er Jahren Friedensforschung, Teile der Friedensbewegung (insbesondere praxisorientierte Pazifisten), Grüne und Teile der SPD sowie die Friedensdenkschriften der Kirchen. Konzepte des „gerechten Friedens“ und der „menschlichen Sicherheit“ fordern den Primat der ZKB und Gewaltprävention. Auch die „Responsibility to Protect“ setzt zuallererst auf zivile gewaltfreie Interventionen. Mit ZKB wird der Grundwert Gewaltfreiheit in Politik und Praxis umgesetzt und operativ. ZKB ist ein Kontinuitätsthema der Grünen und in ihren Programmen so konkret wie bei keiner anderen Partei eingefordert. Forciert durch die Erfahrungen der Balkankriege wurde die (zivile) Krisenprävention seit Ende der 90er Jahre zunehmend ein Thema auf den Ebenen von EU (ESVP) und Vereinten Nationen. Befördert durch ihre Einsatzerfahrungen auf dem Balkan und in Afghanistan drängen inzwischen auffällig viele Offiziere auf eine Stärkung ziviler Fähigkeiten. Inzwischen hat sich die Basis der ZKB in Deutschland vor allem um Praktiker mit Erfahrungen aus Konfliktregionen und viele Absolventen von Studiengängen zur Internationalen Politik erweitert. Die ZKB-„Szene“ ist im Durchschnitt erheblich jünger als die Friedensbewegung, der man sich nur zum Teil verbunden fühlt.

Ausgehend von den Koalitionsverträgen 1998 und 2002 leistete Rotgrün zum Aufbau der ZKB: operativ bei der Eindämmung gefährlicher Konflikte (z.B. auf dem Balkan nach dem abschreckenden Beispiel des Kosovo-Krieges) und strukturell beim Aufbau neuer Instrumente und Fähigkeiten. (vgl. die Dokumentationen der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen „Gewaltvorbeugung konkret: Zwischenbilanz rotgrüner Maßnahmen zur zivilen Krisenprävention“, März 2001, und „Wer den Frieden will, bereite den Frieden vor. Beiträge zur Stärkung der zivilen Säulen internationaler Friedensmissionen“, November 2001)

Marksteine einer neuen Infrastruktur für ZKB wurden das Zentrum Internationale Friedenseinsätze/ZIF, der Zivile Friedensdienst/ZFD, die krisenpräventive Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit/FriEnt, die Deutsche Stiftung Friedensforschung, die Unterstützung zivilgesellschaftlicher ZKB-Projekte über „zivik“, der Ausbau von Kapazitäten für internationale Polizeimissionen, der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung von 2004 und nicht zuletzt die aktive Förderung der nicht-militärischen Fähigkeiten auf Ebene der EU und Vereinten Nationen.

Im Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen von 2005 heißt es:

„Der Vorrang der zivilen Konfliktbearbeitung und Gewaltprävention muss sich international, europäisch und national finanziell widerspiegeln.(...) Das Zentrum Internationale Friedenseinsätze (ZIF) und der neue Aktionsplan Krisenprävention gelten international als vorbildlich. Staatliche und zivilgesellschaftliche Fähigkeiten zur zivilen Krisenprävention (darunter der Zivile Friedensdienst und die Stiftung Friedensforschung) wollen wir personell, finanziell und strukturell durch ein ziviles Entsendegesetz stärken. Wir setzen uns weiter dafür ein, dass das Europäische Zivile Friedenskorps endlich umgesetzt wird und eine Agentur für Ziviles Krisenmanagement und Abrüstung eingerichtet wird.“

Die Infrastruktur ZKB hätte noch viel besser verankert und entwickelt werden können, wenn sie nicht nur Sache der Grünen Staatsminister Ludger Volmer und Kerstin Müller, sondern auch des Ministers Joschka Fischer gewesen wäre. Letzteres war nicht zu erkennen.

Grundwiderspruch und Handicap aller Bemühungen für ZKB ist bis heute der zunehmende Bedarf, der teilweise hohe verbale Zuspruch + die geringe Streitigkeit einerseits, die geringe Kohärenz, Ressourcenausstattung und minimale öffentliche Wahrnehmung andererseits.

Dringende Schritte:

- - Entwicklung einer ressortübergreifenden Führungsfähigkeit in der Bundesregierung, Steuerungskompetenz des Ressortkreises
- - Deutliche finanzielle und personelle Verstärkung, ZFD 500, stehende Kräfte (Aufholprogramm), gemeinsamer Haushaltstitel Krisenprävention
- - Kooperations- und Kohärenzförderung, Klärung des Verhältnisses zwischen zivilen und militärischen Akteuren
- - Kommunikationsstrategie und -kapazitäten
- - Zivile Planziele 2010 orientiert am Bedarf + in Abstimmung mit den Planzielen der EU
- - Chancenanalysen + early-action-Mechanismen

(1) Stellenwert der Zivilen Krisenprävention/Konfliktbearbeitung (ZKP/ ZKB) und Friedensförderung in der Großen Koalition: Im Koalitionsvertrag von 2005 hat Krisenprävention einen deutlich geringeren Stellenwert als bei Rotgrün, wo die Grünen bei der Koalitionsvereinbarung 2002 die Formulierer waren. Von explizit ziviler Krisenprävention ist keine Rede mehr. Es heißt aber noch, dass der Aktionsplan Krisenprävention umgesetzt werden soll. Einzelnen SPD-Politikern ist ZKB weiterhin ein aktives Anliegen. CDU-Außenpolitiker zeigten hier in der Vergangenheit kein Engagement. Erst in jüngerer Zeit zeigten einzelne Abgeordnete positives Interesse. Neue Initiativen gab es unter der Großen Koalition nicht.

In der Exekutive hat die explizite ZKB trotz aller konzeptionellen Anstrengungen nach Einschätzung von Insidern eine Nischenexistenz. Beim Mainstreaming der ganzen Bundesregierung bez. Krisenprävention sind Fortschritte nicht erkennbar. Am ehesten kommt Engagement aus dem AA (und vorbildlich vom AA-Krisenbeauftragten Botschafter F. Däubler), BMZ, BMVg. Andere Ressorts sollen zurückhaltend sein. Das erlebt der Ressortkreis Krisenprävention, dem es eindeutig an Steuerungskompetenz und Ressourcen mangelt und der deshalb auf die freiwillige Zusammenarbeit der Ressorts angewiesen ist. (Die von mir anlässlich eines Koalitionskonfliktes noch unter Rotgrün im Frühjahr 2005 ausgehandelten 10 Mio. Euro, die das Verteidigungsministerium für Zwecke des Ressortkreises zur Verfügung stellte - „Strukturelle Krisenvorsorge“ - gelten als große Hilfe. Sie wurden u.a. zur Starthilfe für den Provincial Development Fund in Kunduz.)

Integrierte Führungsstrukturen, wie es sie z.B. in Kanada und Großbritannien gibt und sie beim Verteidigungsministerium mit dem künftigen Einsatzführungsstab kommen sollen, gibt es hierzulande auf der zivilen Seite nicht. Insgesamt sehen zivilgesellschaftliche Akteure Stillstand bis Rückschritt. Ein politischer Wille zur Weiterentwicklung der ZKB ist auf der Führungsebene der Bundesregierung nicht erkennbar. Einige Signale stehen sogar auf Abbau. So soll die Funktion des Krisenbeauftragten des AA seine Eigenständigkeit verlieren und einem anderen Beauftragten zugeordnet werden.

(2) Friedens- und sicherheitspolitische Bedarf: Laut Conflict Barometer 2007 des Heidelberger Instituts für Internationale Konfliktforschung (HIK) gab es 2007 insgesamt 328 (2006: 326) politische Konflikte, davon 6 (6) Kriege, 25 (30) schwere Krisen mit massiver Gewalt, 99 (104) Krisen mit sporadischer Gewalt, zusammen 130 (140) gewaltsame

Konflikte. Hinzu kamen 198 nicht-gewaltsame Konflikte, davon 118 (114) manifeste und 80 (72) latente. 238 der Konflikte waren innerstaatlich, 90 zwischenstaatlich. Die Kriege und schweren Krisen waren alle intern (Tschad auch transnational). Von Krisen waren 6 zwischenstaatlich, 93 innerstaatlich. Während 36 Konflikte eskalierten, konnten 61 deeskaliert werden. Bei 52 der 328 gegenwärtigen Konflikte gab es Gespräche, Verhandlungen oder Konferenzen zwischen den Konfliktparteien. Zwei Drittel endeten ohne Ergebnis, in 29 Fällen konnten Abkommen geschlossen werden. (<http://www.hiik.de/>)

Der „Index of State Weakness in the Developing World“ von Susan Rice + Stewart Patrick (Brookings-Institute) von Februar 2008 überprüft auf der Basis von 20 Indikatoren 141 Entwicklungsländer: Demnach gelten Somalia, Afghanistan, DR Kongo und Irak als Failed States, 24 weitere als Critically Weak States und 27 als Weak States. Weitere gelten als „States to Watch“. (www.brookings.edu/reports/2008 ...)

Geradezu einzigartig auf dem Feld early warning und Konfliktanalyse ist FAST International unter dem Dach von swisspeace. Die Beobachtung von zzt. 25 Krisenländern wird wöchentlich fortgeschrieben. (<http://www.swisspeace.ch/>)

Trotz aller Berliner Stagnation liegt die ZKP voll im Trend der internationalen Politik, bietet Antworten auf eine stark wachsende Nachfrage. Stichworte dafür sind

- die neue Peacebuilding Commission der UN, mit der die komplexen und langwierigen Friedenskonsolidierungsprozesse auch auf UN-Ebene erstmalig abgestimmt begleitet und unterstützt werden sollen;
- die Anstrengungen der EU: „Zivile Planziele 2008“ und inzwischen „2010“; die zzt. 12 EU-Missionen im Bereich der zivilen ESVP (in Palästina und Aceh war ausdrücklich nur die EU erwünscht), der Aufbau von „Civilian Response Teams“/CRT (stand-by und schnell einsatzfähig; solches hat auch die UN noch nicht);
- vor dem Hintergrund des Irak-Desasters die „Kehrtwende der Bush-Administration zum Nation Building“ (so der Titel einer SWP-Studie) in 2004: seit Juli 2004 gibt es im State Department das „Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization“ (S/CRS), das in 2006 über 100 Mio. \$ verfügte. Mit der Directive 3000.5 wurden Stabilisierungsoperationen, die bisher unter Rumsfeld eher verächtlich gemacht wurden, gegenüber der früheren Hegemonie von Combat Operations deutlich aufgewertet. Ein Conflict Response Fund soll 100 Mio. \$ bekommen - Experten halten allerdings 1 Mrd. \$ für notwendig. In Erwartung einer neuen US-Administration ist auf US-Seite ein Schub an Interesse und Dynamik auf diesem Politikfeld zu beobachten;
- nicht zuletzt die deutlich wachsende Offenheit, ja sogar manchmal das regelrechte Drängen bei deutschen Militärs auf Stärkung der ZKB, insbesondere auf der Ebene Friedenskonsolidierung. Aus eigener Erfahrung sieht man immer deutlicher: Ohne effektive zivile Krisenprävention werden teure Auslandseinsätze immer häufiger nötig, ohne ausgewogene Fähigkeiten des Peacebuilding dauern militärische Stabilisierungseinsätze potenziell endlos. Damit geraten sie in Gefahr, immer weniger als Unterstützungs- und mehr und mehr als Besatzungstruppe wahrgenommen zu werden. Es ist schon eine Ironie der besonderen Art, dass Krisenprävention inzwischen am ehesten Zuspruch aus den Reihen einsatzerfahrener Offiziere - und weniger aus dem AA - erfährt.

(3) Pro + contra ZKB

(a) Die im November 2007 erschienene Friedensdenkschrift der Evangelischen Kirche Deutschlands wie auch das Friedenswort der deutschen katholischen Bischöfe aus dem Jahr 2000 betonen den Primat der Zivilen Konfliktbearbeitung im Rahmen des Konzepts des gerechten Friedens. Beide Kirchen können sich dabei auf reiche Erfahrungen mit konkreter Friedens- und Versöhnungsarbeit stützen.

(b) Nicht wenig verbreitet sind zwei Arten von Vorbehalten gegenüber ZKB: Die eine Variante wird vertreten von traditionalistischen Teilen des Auswärtigen Amtes, wonach man „so was sowieso schon immer mache.“ Hier wird das innovative Zusätzliche der ZKB gegenüber der traditionellen Diplomatie verkannt. Die andere Variante bringen Teile von Friedensbewegten vor, die die Bemühungen um ZKB wegen der geringen Ressourcenausstattung als Alibiveranstaltung abtun und damit bei aller berechtigten Kritik die relativen Fortschritte und vor allem Chancen verkennen.

(c) Einziger großer Streitpunkt in Sachen ZKB ist das **Verhältnis zum Militär**.

Der 1. Umsetzungsbericht zum Aktionsplan Krisenprävention der Bundesregierung rechnet das Militär unterschiedslos der Krisenprävention zu. Das ist falsch, auch wenn bestimmte Kategorien von Militäreinsätzen (Militärbeobachter, Stabilisierung) zur Gewalteinämmung beitragen können.

Ein Teil von NGO`s und Hilfsorganisationen wehrt sich gegen eine vereinnahmende Form von zivil-militärischer Zusammenarbeit und pocht auf Distanz und Unabhängigkeit gegenüber Militärs, das als Stabilisator gleichzeitig meist für notwendig gehalten wird.

Fundamentalere Teile von Friedensbewegung attackieren jede Form der Zusammenarbeit zwischen zivilen und militärischen Akteuren als Verrat an der Forderung, ZKB als Alternative zum Militär zu sehen. Das geht mit der Behauptung einher, heutzutage ständen alle ZKB-Aktivitäten unter dem Primat des Militärischen. Zumindest auf deutsche Verantwortungsbereiche z.B. in Afghanistan trifft das nicht zu.

Auf dieser fundamentalen Linie schwimmt auch die Partei Die Linke, die wohl immer wieder die Notwendigkeit von ZKP beschwört, sich ansonsten aber damit begnügt, die realen Fortschritte auf dem Feld der ZKP als Alibiveranstaltung abzutun. Auf konkrete Beiträge zur Weiterentwicklung der ZKP verzichtete die Linke weitestgehend. Sie begnügt sich mit einer Art von Antimilitarismus, der sich auf das pauschale und polarisierende, antiimperialistische Contra konzentriert und somit kompatibel ist zu antipazifistischen NVA-Militärtraditionen in den eigenen Reihen.

Nach aller Erfahrung in Konfliktregionen mit Bundeswehr empfiehlt es sich, nüchtern und selbstbewusst mit dem zivil-militärischen Verhältnis umzugehen. Natürlich sind die Organisationskulturen, Fähigkeiten und Potenziale verschieden und besteht das latente Risiko, dass zivilgesellschaftliche Akteure durch die bloße Organisationsmacht des Militärs beiseite gedrängt werden. Zugleich ist aber immer wieder überraschend zu erleben, wie „schwach“ und suchend die so stark erscheinenden Militärs oft sind, die um die Begrenztheit ihres Tuns wissen. Deshalb gilt es, neue Chancen zu nutzen, statt ängstlich-defensiv als erstes immer auf Abgrenzung zu achten.

(d) Hierzulande noch undiskutiert ist die Frage, wie mit der regelrechten strategischen Offensive für zivile Fähigkeiten umzugehen ist, die z.B. in der jüngsten umfassenden US-RAND-Studie „War by Other Means - building complete and balanced capabilities for counterinsurgency“ (COIN) exemplarisch zum Ausdruck kommt. Ihr Ausgangspunkt ist der überzeugend erbrachte Beweis von der verheerend-kontraproduktiven Wirkung des militärdominierten „Global War Against Terrorism“. Im Rahmen einer Strategie für „zivile Aufstandsbekämpfung“ werden good governance als Schlüsselherausforderung identifiziert und gezieltes Jobtraining, ein effizientes und faires Rechtssystem sowie Grundbildung als elementare Schritte genannt. Zivile Kapazitäten, die in Deutschland und EU den Kontexten ZKB + Statebuilding zugerechnet werden, sind in der Studie umfassend für die USA, Internationale Organisationen und Verbündete unter der Überschrift „COIN-Capacity“ aufgelistet. Hier wird das Risiko der Instrumentalisierung und Vereinnahmung von ZKB-Fähigkeiten zu anderen politischen Zwecken deutlich.

(www.rand.org/pubs/monographs/2008/RAND_MG595.2.pdf)

(4) Aktionsplan Zivile Krisenprävention - erster Umsetzungsbericht der

Bundesregierung: Ende Mai 2006 wurde der vom Kabinett gebilligte Bericht unter dem Titel „Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken. Mai 2004 - April 2006“ vorgelegt. (BT-Drs. 16/1809) Bekannt gemacht über eine Routine-Pressemitteilung des AA fand das null Niederschlag in den Medien.

Erneut beeindruckt die Fülle an Aktivitäten und Maßnahmen. Vor dem Hintergrund der mageren Personalausstattung des Ressortkreises ist der Bericht eine stramme Leistung. Gegenüber den unübersichtlichen über 160 Aktionen des Aktionsplans werden jetzt Umsetzungsschwerpunkte benannt und Schwachstellen zumindest angedeutet. In der außen- und sicherheitspolitischen Diskussion steht die Förderung von Kohärenz zu Recht ganz vorne. Umso unverständlicher ist, dass in der Bundesregierung der Aktionsplan und das Weißbuch weitgehend separat voneinander entwickelt wurden und der Aktionsplan im Weißbuch nur als Anhängsel formuliert ist. Das Gebot integrierter Friedens- und Sicherheitspolitik wird somit schon in den Grundlegendokumenten nicht eingelöst. Offenkundig strittig ist die Positionierung von Aktionsplan und Weißbuch in der Hierarchie der Regierungsdokumente.

Problematisch sind zwei Erweiterungen des Präventionsbegriffs: Über die Tatsache, dass Bundesrepublik und Internationale Gemeinschaft überwiegend mit Prävention im Kontext der Konfliktnachsorge befasst sind, geht der Blick für den Nachholbedarf an Primärprävention verloren. Falsch ist die unterschiedslose Vereinnahmung von Militäreinsätzen unter Prävention. Richtig ist, dass Militäreinsätze in Gestalt von Friedensmissionen eine gewalteindämmende und -präventive Funktion haben sollen und können. Das gilt aber selbstverständlich nicht generell für Militäreinsätze. (Bei den ISAF-Kampfeinsätzen im Süden Afghanistans wird das offenkundig.) Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit wird einseitig und damit verkürzt nur aus militärischer, nicht aber EZ-, NGO- und AA-Sicht dargestellt. Unverständlich ist, warum im Aktionsplan für die Krisenprävention und politische Kohärenz so wichtige Institutionen wie Deutsche Stiftung Friedensforschung und Bundesakademie für Sicherheitspolitik keine Erwähnung finden. Nur angedeutet wird das Kernproblem mangelnder Sichtbarkeit von Krisenprävention und ihre bessere „Vermarktung“ als strategische Herausforderung. Das größte Defizit des Berichts ist, dass für neue zivile Fähigkeiten und Kapazitäten keine Wegmarken und Headline Goals genannt werden.

Zentraler Angelpunkt für die Weiterentwicklung des Aktionsplans ist, dass der Ressortkreis über die bisherige Koordinationsfunktion hinaus Steuerungskompetenzen erhalten muss (Anbindung an Staatssekretärssebene). Dem Ressortkreis muss ein Finanzpool mit „neuem

Geld" zugeordnet werden, mit dem dringende und ressortübergreifende Maßnahmen gefördert werden können. Damit der Ressortkreis seine künftig vermehrt auch internationale Arbeit leisten kann, braucht er eine erheblich bessere personelle Ausstattung.

Von großer Bedeutung ist, dass Aktionsplan und Umsetzungsbericht ihren gebührenden Platz bei der allseits geforderten breiten gesellschaftlichen Debatte zur Friedens- und Sicherheitspolitik finden. Das geschieht bisher punktuell, aber keineswegs in der Breite.

(vgl. Stellungnahmen der „Plattform Zivile Konfliktbearbeitung“, des Frauensicherheitsrates und des Forums Menschenrechte zum Umsetzungsbericht sowie meinen Kommentar zu 1 Jahr Aktionsplan, <http://www.nachtwei.de/>)

Am 15. Dezember 2006 wurde der Umsetzungsbericht in erster Lesung im Bundestag debattiert. Nachdem die Union in der vorigen Legislaturperiode desinteressiert, die FDP lästernd mit dem Aktionsplan umgegangen waren, lobten jetzt beide Fraktionen den Aktionsplan erstmalig ausdrücklich. Allein die Linksfraktion tat ihn als Alibiveranstaltung ab. Ich machte Klärungs- und Stärkungsvorschläge im o.g. Sinne. Danach ging der Umsetzungsbericht in die Ausschüsse, wurde dort aber z.T. ohne Aussprache zur Kenntnis genommen.

Der Zweite Umsetzungsbericht soll im Mai/Juni 2008 erscheinen.

(5) Der Ressortkreis Zivile Krisenprävention hat erste Projekte abgeschlossen: Die Arbeitsergebnisse des Ländergesprächskreises Nigeria wurden an die europäischen Gremien weitergeleitet. (Daniel Dücker: Pilotprojekt „Gesprächskreis Nigeria“ der dt. Bundesregierung. Ein Ansatz der inklusiven Politikentwicklung im Rahmen der zivilen Krisenprävention. Konzept, Zwischenbilanz, Empfehlungen, Juli 2005) Die RK-Arbeitsgruppe zur Sicherheitssektorreform, wozu es bisher etliche gute Einzelmaßnahmen, aber kein Gesamtkonzept gab, hat im Dezember 2006 ein „Interministerielles Rahmenkonzept zur Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors in Entwicklungs- und Transformationsländern“ vorgelegt. Die Arbeiten zu einem „Zivile-Einsatzkräfte-Gesetz“ dauern an. Neu ist die AG „Vernetzung in der Krisenbewältigung“. Ausgehend von Erfahrungen mit bisherigen Krisenbewältigungseinsätzen sollen Empfehlungen zur Ressortzusammenarbeit vorgelegt werden. Die vor zwei Jahren gegründete RK-AG „Rolle der Privatwirtschaft in der Zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ kam mangels Interesse wichtiger Akteure nicht voran.

(6) Der Beirat zum Aktionsplan ist mit seinen Repräsentanten aus Wissenschaft/Sicherheit/ Politikberatung (6), Entwicklungspolitik (2), Menschenrechte + humanitäre Fragen (1), Umwelt (2), Kirchen (1), Wirtschaft (3), politische Stiftungen (1), bis zu drei berufene Mitglieder und fakultative Teilnahme von FraktionsvertreterInnen breit und interessant zusammengesetzt. Im September 2007 löste Dr. Hans-Joachim Spanger (Hess.Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung) Angelika Spelten (Plattform ZKB) und Stefan Mair (Stiftung Wissenschaft und Politik) als Vorsitzende des Beirats ab. Der Beirat versteht sich als Berater und kritischer Begleiter des Ressortkreises. Beispielhaft für die anregende Funktion des Beirats war auf einer der letzten Sitzung ein Vortrag zur Bedeutung der Gesundheitspolitik für die Krisenprävention. Inzwischen bildete der Beirat Themengruppen zum Sudan und zur Vernetzung in der Krisenbewältigung.

(7) Ausgaben für Zivile Friedenspolitik: In Teilen von Friedensbewegung herrscht die Wahrnehmung, für ZKB würden nur 14 Mio. Euro (in 2006 für den ZFD) aufgebracht, für das

Militär demgegenüber 24 Mrd. Euro. Auch wenn die Diskrepanzen zwischen den militärischen und zivilen Ausgaben weiterhin krass sind, so sind die tatsächlichen Relationen doch etwas anders: Nach einer Durchsicht der Einzelpläne des AA, BMZ, BMWi, des Kanzleramtes, des Forschungsministeriums und des BMVg kommen wir nach einer Aufstellung des Büros unseres Haushälters Alex Bonde für 2007 auf eine Größenordnung von 3,268 Mrd. Euro für Maßnahmen der zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung im weiteren Sinne.

Die Militärausgaben waren mit ca. 24 Mrd. Euro demgegenüber viel höher, angesichts der besonderen Kostspieligkeit von Militär und im Vergleich zu anderen Verbündeten noch relativ „geringer“. (1,4% vom BIP; GB gibt 2,3%, FR 2,5%, RUS 2,7% und USA 3,8% aus; hier wurden unter Rot-Grün auch erhebliche Begehrlichkeiten abgewehrt.)

Das Auswärtige Amt musste im Vergleich zur Zeit des Ost-West-Konflikts 25 Botschaften mehr mit 10 % weniger Personal (- 683 Stellen) bestreiten, abgesehen von der „kleinen“ Zunahme an Konflikten und Krisen, zu deren Eindämmung und Bewältigung Deutschland beitragen will. Der AA-Haushalt umfasste in 2006 0,95% des Bundeshaushalts (28,99 Euro/Kopf der Bevölkerung). Notwendig wäre eine Größenordnung um 1,2% !

Für 2008 wurde endlich eine Trendumkehr eingeleitet: Der AA-Haushalt wächst um 13,9% auf 2,86 Mrd. Euro und einem Anteil von 1,01% am Bundeshaushalt (2007 0,92%).

Der für die ZKB zentrale AA-Titel „Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf dem Gebiet der Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung“ entwickelte sich sehr wechselhaft: Nach 13,9 Mio. in 2004 und 17,15 in 2005 brachte der Regierungswechsel einen Rückgang auf 12,2 Mio. Nach 12,6 Mio. in 2007 wurde der Titel für 2008 auf 63,2 Mio. Euro erhöht. Davon umfasst ein neuer „Feuerwehr-Topf“ für schnelle Maßnahmen 25 Mio. Euro. Es fehlt aber bisher an einer transparenten, gar abgestimmten Verwendung der krisenpräventiven Mittel aller Ressorts. In der 2. Lesung des Bundeshaushaltes 2008 am 28.11.2007 schlug der SPD-Haushälter Lothar Mark die Einrichtung eines Titels „Friedenskonsolidierung und Krisenprävention“ vor. Dieser solle 1,5 bis 2 Mrd. Euro umfassen und alle Mittel enthalten, die bisher von AA, BMI (Polizeiaufbau), BMZ und BMVg in diese Aufgaben fließen. Die Federführung solle beim AA liegen.

Bezogen auf die neuen Instrumente + Maßnahmen der ZKB wäre schon eine Aufstockungen in der Größenordnung von einigen hundert Millionen Euro insgesamt hilfreich, darin als gegriffene Zahlen z.B. + 25 Mio. für DSF, + 2 Mio. ZIF, + 30 Mio. ZFD, + 50 Mio. für einen schnellen Verfügungstopf, + 50 Mio. für CIVPOL, + 10 Mio. für Öffentlichkeitsarbeit. Das würde die ZKB sprunghaft nach vorne bringen.

(8) Einzelne Maßnahmen und Instrumente:

(a) Äußerst viel versprechend entwickelt sich das **Zentrum Internationale Friedenseinsätze/ZIF**, das mit seiner Kombination von Ausbildung/Rekrutierung, Einsatzbegleitung und Analyse über Jahre weltweit einmalig da stand - mit 17 Beschäftigten! Sehr anschaulich und informativ ist die im Januar 2006 vom ZIF herausgegebene und im März 2007 aktualisierte Wandkarte „Friedensmissionen 2007“ mit ihren jeweiligen militärischen, polizeilichen und zivilen und deutschen Anteilen. Die Karte gibt einen guten Eindruck von der Dimension der Stabilisierungsherausforderungen. Der Expertenpool des ZIF umfasst inzwischen über 1.000 Personen. Das Kernproblem ist, die richtigen Leute zur richtigen Zeit zu bekommen. Die Leistungen, Probleme und dringenden Notwendigkeiten des

ZIF sind im Strategiepapier 2007 vom Mai auf den Punkt gebracht. Das anfänglich in seiner Kombination von Training, Rekrutierung/Betreuung und Analyse/Lessons Learned weltweit einmalige ZIF ist inzwischen nicht mehr einzigartig. Die schwedische Schwester-Einrichtung gilt nicht zuletzt wegen besserer Mittelausstattung inzwischen als Spitzenreiterin.

Mit seinen regelmäßigen Gesprächsrunden mit Spitzenexperten aus internationalen Friedensmissionen ist das ZIF inzwischen ein zentraler Ort der ressortübergreifenden Reflexion von Friedensmissionen. (www.zif-berlin.org)

(b) Polizeimissionen/CIVPOL: Enorm wächst die Nachfrage auf dem Feld der Sicherheitssektorreform in schwachen, versagenden Staaten. Vor allem der Aufbau einer einigermaßen rechtsstaatlichen Polizei und Justiz hat dabei strategische Bedeutung.

Beim Besuch des Instituts für Aus- und Fortbildung der Polizei NRW (IAF), Dezernat 13/Auslandseinsätze in Brühl bei Köln Anfang Dezember 2007 zusammen mit Monika Düker/MdL wurden uns die rasanten Entwicklungen auf dem Feld polizeilicher Auslandseinsätze geschildert. Seit die EU ein wesentlicher Akteur ist, haben sich die Anforderungen an Polizeimissionen grundlegend gewandelt: weg von Exekutivfunktionen wie im Kosovo hin zu kleineren Beratungs- und Monitoring-Missionen. Angefragt werden aus Brüssel in der Regel Spezialisten. Eine militarisierte Polizei wird den gestiegenen Anforderungen immer weniger gerecht. Hinzu kommt der wachsende Zeitdruck: Manchmal sollen erste Kräfte binnen 20 Tagen rausgehen.

Mit Stand vom 8.12.2007 sind 227 dt. Polizeivollzugsbeamte in Auslandseinsätzen, davon 146 UNMIK/Kosovo, 26 EUPOL/AFG, 10 PGPA/AFG, 15 EUPM BuH, 9 EUBAMMD/Border Assistance Moldawien, 7 UNMIS/Sudan, 5 UNMIL/Liberia, 4 EU AMIS II/Darfur, 3 UNOMIG/Georgien, je 1 Polizist EUBAM Rafah und EUCOPPS/Palästina. (In 2001 waren 550 Polizisten im Einsatz)

Im Rahmen des Zivilen Krisenmanagements der EU sind 5.000 Polizisten vorgesehen, davon sollen bis zu 1.000 binnen 30 Tagen einsatzbereit sein. Deutschland hat hierfür 910 Beamte zugesagt. Im Hinblick auf Rotationen läuft das auf ca. 3.000 einzuplanende Beamte hinaus. Der Bund stellt 33% des dt. EU-Kontingents, ab 451 50%.

Die Ausbildung + Einsatzvorbereitung ist im Länderverbund organisiert: Nord (Lübeck) umfasst Niedersachsen bis Brandenburg, Mitte (Brühl) NRW, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen, Sachsen, Süd (Wertheim) Bayern, Hessen, Baden-Württemberg. Das zweiwöchige Basistraining läuft in den Länderverbänden. Die Schweiz, Niederlande Luxemburg schicken alle ihre Leute nach Brühl, wo die ganze Ausbildung in Englisch stattfindet. Die einwöchige Einsatzvorbereitung ist zwischen den drei Ausbildungsstätten aufgeteilt. Brühl ist für Kosovo zuständig. Ab 3.12.2007 führte das IAF gemeinsam mit der Schwedischen Nationalen Polizeiakademie den ersten „EU-Train-the-Trainer-Course“ durch.

(www.police-mission.de; www1.polizei-nrw.de/auslandseinsaetze; hier auch der Dokumentarfilm „Einsatz in Afghanistan. Von Mostar bis Monrovia - Auslandseinsätze der Polizei NRW“, 50 Min.)

Gerade in Sachen Polizeiaufbau gelten die deutschen Beiträge qualitativ als ausgezeichnet. Die Diskussion um den so vordringlichen wie zurückbleibenden Polizeiaufbau in Afghanistan zeigt aber auch, dass der Umfang der deutschen Beiträge unzureichend ist. Der Polizeihilfe im

Rahmen der VN + EU fehlt es bisher an politischer Begleitung und Förderung hierzulande. (vgl. mehrere Anfragen und Anträge der Grünen Bundestagsfraktion dazu)

(c) Das Projekt zivik (Zivile Konfliktbearbeitung) des Instituts für Auslandsbeziehungen wurde im Oktober 2006 fünf Jahre alt. 2001 entstand zivik aus der Öffnung des AA-Haushaltstitels „Friedenserhaltende Maßnahmen (FEM)“ für zivilgesellschaftliche Projekte. Bis Ende 2007 wurden ca. 400 Projekte gefördert. 2007 waren die die meisten bewilligten Projekte in Afrika und Asien. Für 2008 steigen die Haushaltsmittel von 2,1 auf 4 Mio. Euro. Neben diesem erfreulichen Aufwuchs bleibt das Dauerproblem mangelnder Planungssicherheit angesichts jährlicher Zuwendungen und fehlender Verpflichtungsermächtigungen. Unter www.ifa.de/zivik finden sich 24 Good Practise Projekte. Das im Wochenschau-Verlag erschienene Buch „Frieden und Zivilgesellschaft. Programm, Praxis, Partner. 5 Jahre Förderprogramm zivile Konfliktbearbeitung“ schildert das anschaulich. Der Anteil einheimischer Träger unter den Geförderten ist erheblich und wächst weiter. Ich selbst kenne etliche dieser Projekte, mit denen Friedenspotenziale gestärkt werden. Es sind Inseln der Hoffnung mit tollen Leuten.

(d) Ziviler Friedensdienst: Die Jahrestagung des European Network for Civil Peace Services (EN.CPS) und der Nonviolent Peaceforce Europe am 20.-26. April 2007 in Berlin verdeutlichte, was sich auf dem Feld der Zivilen Friedensdienste inzwischen getan hat. Vor genau elf Jahren begann in Frille bei Minden der erste, von der rotgrünen Landesregierung NRW unterstützte Ausbildungskurs in Ziviler Konfliktbearbeitung. Jetzt trifft sich das europaweite Netzwerk dazu in den Räumen des Bundestages, sind im Rahmen des vom BMZ geförderten ZFD weltweit 150 Friedensfachkräfte im Einsatz. Als Träger des ZFD sind im Konsortium ZFD zusammengeschlossen Aktionsgemeinschaft Dienst für den Frieden/AGDF, AG für Entwicklungshilfe AGEH, Christliche Fachkräfte International, Dt. Entwicklungsdienst/ded, Ev. Entwicklungsdienst/EED, Eirene, forumZFD und Weltfriedensdienst. Im März 2007 wurde das forumZFD als Entsendeorganisation anerkannt.

Der ZFD-Haushaltstitel beim BMZ stieg von 17 Mio. Euro in 2007 auf 19 Mio. Euro 2008. Dieser Zuwachs bleibt weit hinter dem Notwendigen zurück: Wenn der ZFD endlich von einem Pilotprojekt zu einem über die Mikroebene hinaus wirksameren Instrument werden soll, dann wären ca. 500 Friedensfachkräfte, also 40-45 Mio. Euro notwendig. Hierfür fehlt offenkundig der politische Wille.

Die Akademie für Konflikttransformation im forumZFD vermittelt in Kursen, Workshops und Seminaren Kenntnissen und Fähigkeiten für nachhaltige Friedensarbeit im In- und Ausland. Neben dem viermonatigen Qualifizierungskurs „Friedensfachkraft/Konfliktberater“ stehen im 1. Halbjahr u.a. Themen wie Transitional Justice, gender in conflict + conflict transformation, Mediation im interkulturellen Kontext, Friedensjournalismus auf dem Programm. (<http://www.forumzfd-akademie.de>)

Das forumZFD gibt vierteljährlich die Zeitung „Frieden braucht Fachleute“ heraus. Die Ausgabe 3/2007 wurde durch unsere Vermittlung erheblich von der Heinrich Böll Stiftung unterstützt. Jürgen Trittin steuerte den Aufmachertitel „Friedenspolitik braucht erneuerbare Energien“ bei. Informativ und anschaulich ist die Ausstellung „Frieden braucht Fachleute“, die seit Jahren erfolgreich durch's Land tourt. (Katalog unter

(9) ZKB auf EU-Ebene

(a) Bis heute wird oft übersehen, dass die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

nicht nur eine militärische, sondern auch eine zivile Komponente hat. Von 16 ESVP-Missionen weltweit sind 13 ziviler Natur. Bei den zivilen ESVP-Missionen handelt es sich nicht um traditionelle diplomatische, wirtschaftliche etc. Mittel, sondern um wenige auf Krisenbewältigung spezialisierte Instrumente: Polizeikräfte, Experten für den Aufbau von Administrationen + Rechtsordnungen, von Beobachtern und Katastrophenschutzexperten. Insgesamt sind der EU 11.331 Fachleute als verfügbar für ESVP-Missionen gemeldet. Die Spannweite reicht von der sehr erfolgreichen Aceh-Mission bis zu der über dreiviertel Jahr stagnierenden und inaktiven Polizeimission in Afghanistan EUPOL. Gegenwärtig wächst mit EULEX (Kosovo) die bisher größte zivile ESVP-Mission auf. Von den bis zu 1.600 Mitarbeiter/innen sollen ca. 900 Polizist/innen sein

(b) Ziviles Planziel (Civilian Headline Goal/CHG):

Mit den EU-Gipfeln in Helsinki und Feira 1999/2000 begann der Ausbau von Fähigkeiten der nicht-militärischen Krisenbewältigung. Bei der nicht-militärischen Säule konnte auf ein breites, bisher aber wenig koordiniertes Spektrum an Instrumenten zurückgegriffen werden. Als prioritäre Bereiche wurden festgelegt Polizei, Rechtsstaatlichkeit, Zivilverwaltung und Bevölkerungsschutz. Mit dem „Programm zur Verhütung gewaltsamer Konflikte“ (Göteborg 2001) wurde nichtmilitärische Krisenbewältigung zu einem außenpolitischen Schwerpunkt der EU. Der Aktionsplan für die zivilen Aspekte der ESVP (2004) definierte ein Ziviles Planziel (Civilian Headline Goal) 2008: knapp 6.000 Polizisten, 631 Rechtsexperten, 576 Verwaltungsexperten, Rechtsexperten, 5.000 Fachleute für den Katastrophenschutz, dazu 516 Krisenbeobachter und 444 Experten für Menschenrechte, politische Fragen, Gender und Sicherheitssektorreform zur Unterstützung der EU-Sonderbeauftragten. Deutschland hatte im 2. Halbjahr 2007 gemeldet 910 Polizisten, 38 Rechtsstaatspersonal, 73 Fachleute für Zivile Verwaltung, 123 für Bevölkerungsschutz, 48 Überwachung, 20 für EUSR-Unterstützung, 36 für Missionsunterstützung.

Inzwischen haben die Arbeiten für das neue zivile Planziel CHG 2010 begonnen.

Der Vorschlag zur Gründung eines **European Civil Peace Corps** (ECPC) kam 1994 von Alexander Langer, MdEP der Grünen. 2001 forderte das EP den Aufbau eines Friedenskorp. 2004 erschien dazu eine Machbarkeitsstudie als Projekt des Berghof Zentrums für konstruktive Konfliktbearbeitung/Berlin und des International Security Information Service, Europe. (Catriona Gourlay: Feasibility Study on the European Civil Peace Corps, Berlin/Brüssel 2004)

(c) Das am 1. Januar 2007 in Kraft getretene **EU-Stabilitätsinstrument** eröffnet neue Möglichkeiten zur Finanzierung von Maßnahmen des zivilen Krisenmanagements. Es geht zurück auf einen Bericht der Grünen Europaabgeordneten Angelika Beer, der nach anderthalb Jahren teils zähen Verhandlungen mit Rat und Kommission im Juli 2006 vom EP mit großer Mehrheit angenommen wurde. (www.angelika-beer.de)

Es gehört zu insgesamt acht Instrumenten der außenpolitischen Aktivitäten der EUKommission. Mit dem Stabilitätsinstrument soll rasch, flexibel und kohärent auf Krisenfälle in Drittländern reagiert werden können. Die außerordentlichen Hilfsmaßnahmen und Interimsprogramme gehen über maximal 18/24 Monate und betreffen 16 Anwendungsbereiche wie vertrauensbildende Maßnahmen, Wiederaufbau von Infrastruktur, Aufbau von Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Staatsorgane, Förderung der Menschenrechte, Demilitarisierung/Demobilisierung und Reintegration (DDR), Minenräumung und Hilfe für Minenopfer. Das Stabilitätsinstrument sieht zweitens langfristige Maßnahmen vor: z.B. bei Bedrohungen von Recht und Ordnung (Terrorismus und Organisierte Kriminalität), zum Aufbau von Kapazitäten der Frühwarnung, Vertrauensbildung, Aussöhnung und Wiederaufbau nach Konflikten und Katastrophen. Hierunter fällt auch die Förderung der „Peace Building Partnership“. Mit dieser sollen

Kapazitäten nicht-staatlicher Akteure aufgebaut und Kommunikation + Austausch zwischen ihnen, internationalen Organisationen und EU-Institutionen verbessert werden. Schwerpunkte des Annual Action Plan 2007 sind Kapazitätenausbau und Frühwarnung, Best Practices und Erfahrungsaustausch, Teilnahme an Internationalen Netzwerken. Dafür stehen 3,35 Mio. Euro zur Verfügung.

Generell sollen bei dem neuen Instrument die spezifischen Belange von Frauen in allen Aktionsfeldern berücksichtigt und alle Anti-Terror-Maßnahmen unter strikter Einhaltung der Menschenrechte durchgeführt werden. (vgl. FriEnt Briefing Nr. 7: Das EU-Stabilitätsinstrument und die Peace Building Partnership)

Das Stabilitätsinstrument ist für den Zeitraum 2007-2013 mit 2,062 Mrd. Euro ausgestattet, das Instrument Entwicklungskooperation mit 17 Mrd., die Humanitäre Hilfe mit 5,6 Mrd.

(d) Rolle der Zivilgesellschaft (RoCS): Die Jahrestagung der Plattform ZKB am 2./3. Februar 2007 in Berlin stand unter dem Thema „Civil Society + Civilian Crisis Management“. Martina Weitsch (EPLO und Quaker Council) referierte über „Göteborg plus 5 – Neue Potenziale und neue Instrumente für eine krisenpräventive Politik“ auf EU-Ebene, Anne Palm über RoCS („Role of Civil Society in European Civilian Crisis Management“). RoCS I wurde unter der finnischen Präsidentschaft 2006 angestoßen. Im Rahmen des Projekts RoCS II wurde von Oktober 2006 bis August 2007 untersucht, wie die Zusammenarbeit zwischen EU und europäischen NGOs bei der Lösung gewaltsamer Konflikte verbessert werden kann. Ausgangspunkt waren Länderfallstudien zur Demokratischen Republik Kongo und zu Somalia. Das Projekt wurde gemeinsam vom AA, der Crisis Management Initiative (CMI), dem European Peacebuilding Liaison Office (EPLO) und der Bertelsmann Stiftung durchgeführt. Im Juni 2007 fand in Berlin die Abschlusskonferenz „Partners in Conflict Prevention and Crisis Management: EU and NGO Cooperation“ mit 140 TeilnehmerInnen statt. Erarbeitet wurden Empfehlungen an die EU-Präsidentschaften, den Rat der EU, die Europäische Kommission und die Europäischen NGOs. (vgl. den 47-seitigen Abschlussbericht der Berliner Konferenz „Partners in Conflict Prevention and Crisis Management“: EU and NGO Cooperation“, Gütersloh Oktober 2007)

Die Schattenseite: Im Rahmen der dt. EU-Präsidentschaft beschränkte die Bundesregierung ihre Aktivitäten zur ZKB weitgehend auf den RoCS-Prozess. Während des dt. G8-Vorsitzes zeigte die Bundesregierung diesbezüglich keine Initiative. Der lautstarke Einsatz vor allem des Verteidigungsministers für den „comprehensive approach“ in Afghanistan ist da kein Ausgleich.

EPLO ist die Plattform für NGOs, NGO-Netzwerke und think tanks, die auf dem Feld des Peacebuilding arbeiten und unter Entscheidungsträgern der EU eine Politik des nachhaltigen Peacebuilding fördern wollen. (www.eplo.org)

(d) Die grüne EFA-Fraktion im europäischen Parlament hat im Januar 2008 eine „**Grüne Sicherheitsstrategie für Europa**“ verabschiedet. (Siehe hierzu <http://www.angelika-beer.de/>) Sie ist ein wichtiger Markstein in der Diskussion über eine integrative Sicherheitsstrategie.

(10) ZKB auf globaler + UN-Ebene:

(Eine hilfreiche interaktive Präsentation zum unübersichtlichen UN-System ist auf der Internetseite der Dt. Gesellschaft für die Vereinten Nationen zu finden. <http://www.dgvn.de/>)

(a) 2. Bericht des VN-Generalsekretärs Kofi Annan „**Fortschrittsbericht über die Verhütung bewaffneter Konflikte**“ vom 8.7.2006:

Er stellt fest, dass in den VN eine Kultur der Prävention Fuß zu fassen beginne. Es gebe einige Anzeichen, dass die Zahl und Schwere bewaffneter Konflikte weltweit rückläufig sei und dass dies „zu großen Teilen auf stark angestiegenen internationalen Aktivismus auf dem Gebiet der Konfliktprävention, der Friedenssicherung und der Friedenskonsolidierung zurückzuführen ist“. Manche Mitgliedsstaaten hätten damit begonnen, sich mit dem unverzichtbaren Konzept nationaler Friedensinfrastruktur zu beschäftigen. Das System der UN habe wichtige Instrumente und Mechanismen für die Zusammenarbeit bei der Konfliktprävention entwickelt. Nach wie vor bestehe „im Bereich der Konfliktprävention aber eine nicht hinnehmbare Kluft zwischen Worten und Taten. (...) Nur zu oft wendet die internationale Gemeinschaft enorme Summen dafür auf, Brände zu löschen, die wir rückblickend leichter durch rechtzeitige Präventivmaßnahmen hätten verhindern können, bevor das Leben so vieler Menschen verloren oder auf den Kopf gestellt wurde.“

Der Bericht beinhaltet: systemische, länderspezifisch strukturelle und operative Maßnahmen zur Behebung von Spannungsursachen; Maßnahmen dieser drei Ebenen zur Stärkung friedensfördernder Normen und Institutionen; Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten; Empfehlungen; Überprüfung zur Konfliktpräventionskapazität der UN.

Seit 2004 koordinierte der dt. Diplomat Dr. Detlev Wolter mehrere Jahre zusammen mit der Schweiz den „Freundeskreis für Krisenprävention“ in der UN. (D. Wolter: „A United Nations for the 21st Century: From Reaction to Prevention“, Nomos-Verlag 2007)

(b) Stärkung der UN-Fähigkeiten zur politischen Konfliktlösung durch das Department of Political Affairs/DPA): präventive Diplomatie und Gute Dienste (z.B. die zzt. 60 Sondergesandten). Bisher sind in den vier Regionalabteilungen des DPA etwa 50 Personen für 192 Länder zuständig! Jetzt soll die insgesamt 320 Personen umfassende DPA um 90 Personen aufgestockt werden. Die Ende 2005 von der UN-Generalversammlung beschlossene **Peacebuilding Commission** soll in Post-Conflict-Regionen die Bemühungen zur Friedenskonsolidierung unterstützen und stärken. Zzt. konzentriert sich die PBC auf Burundi und Sierra Leone.

(c) The Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC) wurde 2003 in Reaktion auf den Kofi Annans Bericht „Prevention of Armed Conflict“ von 2001 gegründet. Sie ist ein weltweites zivilgesellschaftliches Netzwerk für einen neuen internationalen Konsens über Peacebuilding und die Vorbeugung gewaltsamer Konflikte. Mehr als 1.000 Civil Society Organizations nahmen an dem GPPAC-Prozess zur Erarbeitung der „People Building Peace: A Global Action Agenda for the Prevention of Violent Conflict“ beteiligt. Das Schlussdokument wurde auf der Weltkonferenz der GPPAC im Juli 2005 in den VN in New York verabschiedet. Die Konferenz wurde maßgeblich von der rotgrünen Bundesregierung mitfinanziert und politisch unterstützt.

GPPAC legte 2006 zusammen mit Nuclear Age Peace Foundation und World Federalist Movement den umfassenden Vorschlag zu einem „United Nations Emergency Peace Service to Prevent Genocide and Crimes Against Humanity“ vor. Ausgehend von der Responsibility to Protect soll UNEPS ein stehender Peacekeeping-Verband der VN mit 12.-15.000 Personen zur Verhütung von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit sein. Die Mitglieder des US-Repräsentantenhauses Albert Wynn (Dem) und James Walsh (Rep) haben dazu eine Resolution eingebracht. Eine internationale Koalition von 35 Organisationen, darunter Human Rights Watch, unterstützt UNEPS.

(d) Das EastWest Institute in Brüssel betreibt seit 2006 ein **Conflict Prevention Program**, das von dem deutschen Diplomaten und ehemaligen AA-Krisenbeauftragten Ortwin **Hennig** geleitet und von der Schweizer und der deutschen Regierung gefördert wird. „Preventive Diplomacy has become an imperative for the international community: prevention of conflicts, stability and peace is a moral imperative, an economic necessity, a humanitarian must, and a political obligation. Preventive diplomacy is difficult, but it is possible. And it is timely: Iran, Iraq, Afghanistan, Lebanon show there are no military solutions to conflict.“ Im Frühjahr 2007 wurde eine "International Task Force on Preventive Diplomacy", ins Leben gerufen, der 17 renommierte Persönlichkeiten u.a. aus Südafrika, Israel, Palästina, Großbritannien, El Salvador, Schweiz, Deutschland, USA, Iran, Russland, Indien, China angehören. Zum High Level Advisory Board gehören Martti Ahtisaari (Ex-Präsident von Finnland), Sadig Al-Mahdi (Ex-Premierminister des Sudan), Kim Campbell (Präsident der Int. Crisis Group, Ex-Außenminister von Australien) und andere führende Diplomaten. Im Dezember 2007 beschloss die Task Force die Erklärung „Making Conflict Prevention Real". (<http://www.ewpreventivediplomacy.org/>) Geplant ist der Aufbau eines „International Panel" sowie eines „Parliamentarians Network" on/for „Conflict Prevention and Human Security".

(Das EW Institute ist eine NGO mit Zugang in höchste Regierungskreise weltweit und erfahren darin, Dialogprozesse dort zwischen Regierungen zu ermöglichen, wo offizielle Kanäle nicht funktionieren.)

(11) Schlüsselprobleme und notwendige nächste Schritte:

- Statt der sich anbahnenden Schwächung des institutionellen Fundaments der ZKB Wiederbelebung des politischen Willens zur Stärkung der ZKB durch parlamentarische Initiativen im Umfeld des 2. Umsetzungsberichts. (Frühsommer 2008)
- Konzeptionelle Klärung: Entwicklung einer integrierten Friedens- und Sicherheitsstrategie mit dem Primat der zivilen Krisen- und Gewaltvorbeugung. Bisher stehen Aktionsplan Krisenprävention und sicherheitspolitisches Weißbuch ungeklärt nebeneinander. Im Aktionsplan muss über den Umsetzungsbericht die bisher vernachlässigte Menschenrechtsperspektive deutlich verankert werden. Neben der zzt. dominierenden Friedenskonsolidierung muss die Primärprävention wieder mehr Beachtung finden.
- Effektive Krisenprävention braucht kohärente politische Führung, entsprechende ressortübergreifende Strukturen und Kapazitäten. Das fängt an bei einem Informationsnetzwerk, das benutzerorientiert, inklusiv und integrierend sein muss. Erwägenswert sind ressortübergreifende, integrierte Task Groups zu komplexen Konfliktregionen wie Afghanistan, Sudan und Umfeld. Der Ressortkreis Krisenprävention braucht Steuerungskompetenz und Zugang zur höchsten politischen Ebene, eine ausreichende Personalausstattung und eigene Haushaltsmittel. Hier kann von Großbritannien, Kanada u.a. gelernt werden. Ein Ressourcenpool mit dem Zwang zu gemeinsamer Mittelverwendung kann einen heilsamen Druck für mehr Kohärenz entfalten. (Dem steht nicht das Haushaltsrecht, sondern nur der fehlende politische Wille entgegen.)
- Die Infrastruktur ZKB muss finanziell und personell deutlich verstärkt werden. Notwendig ist nicht nur eine verbesserte Verfügbarkeit von zivilem Fachpersonal, sondern auch ein Potenzial „stehender Kräfte". Ohne diese sind weder der notwendige Austausch mit anderen Akteuren noch schnelle Reaktionen möglich. Das gilt insbesondere auch für die zivilgesellschaftlichen Akteure, die in der Friedensarbeit schon immer viel weniger Eigenmittel aus Beiträgen und Spenden zur Verfügung

haben als Menschenrechts-, Hilfs- oder Umweltorganisationen. Der ZFD muss in wenigen Jahren auf 500 Friedensfachkräfte in Krisenregionen aufwachsen.

- Umfassende Mandate: Angesichts des notorischen Rückstandes von zivilen gegenüber militärischen Fähigkeiten bei deutschen Beteiligungen an multilateralen Krisenengagements sollten die zivilen Fähigkeiten bei Mandatsentscheidungen zu Auslandseinsätzen mit beschlossen werden. Anders ist die Schräglage offenbar nicht zu knacken. (Erweiterung der Parlamentsbeteiligung)
- Kooperations- und Kohärenzförderung: Zu klären ist das Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Akteuren, von divergierenden und übereinstimmenden Zielen, von unterschiedlichen Organisationskulturen. Durch Vernetzungen der Ausbildung kann mittelfristig wenigstens „von unten“ ein Ressortdenken reduziert werden, das von oben unantastbar zu sein scheint.
- Entwicklung einer Kommunikationsstrategie und Aufbau entsprechender, auch unabhängiger Kapazitäten, um die strukturellen Hindernisse einer Friedensberichterstattung zu überwinden.
- Definition von Zivilen Planzielen 2010 für Schlüsselfähigkeiten der ZKB (z.B. für gesellschaftliches Peacebuilding/ZFD, Sicherheitssektorreform, Demilitarisierung/Demobilisierung und Reintegration) orientiert am Bedarf + in Abstimmung mit den Planzielen der EU. Hier ist der Ehrgeiz eines Aufholprogramms angesagt.
- Neben Risiko- und Bedrohungsanalysen müssen gleichwertig Chancenanalysen treten: Um Frieden wirksam fördern zu können, müssen Friedensakteure, -potenziale und -prozesse identifiziert werden.
- Über die vorherrschende Friedenskonsolidierung darf die Primärprävention nicht vernachlässigt werden. Damit early warning nicht immer wieder als Rufen in der Wüste endet, sind early-action-Mechanismen zu entwickeln.

Zusammengefasst:

Zivile Krisenprävention/Friedensförderung braucht einen neuen Schub! Hier ist jetzt vor allem das Parlament in der Pflicht. Der Bedarf ist dringender denn je!

Wichtige neuere Studien und Veröffentlichungen:

- Zivile Friedensförderung als Tätigkeitsfeld der Außenpolitik - eine vergleichende Studie zu Deutschland, Kanada, Norwegen, Schweden und der Schweiz des Center for Security Studies der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich, November 2006

(www.css.ethz.ch/publications/ZAPS_WEBversion.pdf)

- Christoph Weller (Hrsg.): Zivile Konfliktbearbeitung - Aktuelle Forschungsergebnisse, INEF-Report 85/2007 in Kooperation mit der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung (www.inef.de)

- Institut für Auslandsbeziehungen/ifa (Hrsg.): Frieden und Zivilgesellschaft - fünf Jahre Förderprogramm Zivile Konfliktbearbeitung, Stuttgart 2006 (Wochenschau-Verlag)

- J. Dobbins u.a.: The Beginner's Guide to Nation-Building, Rand National Security Research Division 2007 (eine „Doktrin zur Durchführung effektiver Nationbuilding-Operationen“ auf der Basis der Auswertung solcher Operationen der USA, Europas, der UN und anderer Staaten und Organisationen in den letzten 60 Jahren; www.rand.org/pubs/monographs/2007/RAND_MG557.pdf)

- Ulrich Schneekener: Internationales Statebuilding - Dilemmata, Strategien und Anforderungen an die deutsche Politik, SWP-Studie Mai 2007
- Abschlussbericht „Partner in Konfliktprävention und Krisenmanagement: Zusammenarbeit von EU und NRO`s“, hrg. Vom AA, EPLO, Crisis Management Initiative, Bertelsmann-Stiftung, August 2007
- Reinhardt Rummel: Die zivile Komponente der ESVP. Reichhaltiges Gestaltungspotenzial für europäische Krisenintervention, SWP-Studie, Berlin Juli 2006
- EPLO: Five years after Göteborg: the EU and its conflict prevention potential - Conflict Prevention Partnership Report, Brüssel 2006
- Jana Arloth, Frauke Seidensticker: The ESDP Crisis Management Operations of the European Union and Human Rights,, Dt. Institut für Menschenrechte, Berlin 2007
- Peace and Conflict Assessment (PCA) - ein methodischer Rahmen zur konflikt- und friedensbezogenen Ausrichtung von EZ-Maßnahmen, gtz Sektorvorhaben Krisenprävention & Konfliktbearbeitung, Eschborn 2007
- EastWest Institute: International Task Force on Preventive Diplomacy: an Innovative and Timely Multi-Year-Project. Key Policy Documents, Project Framework, Membership, Brüssel 2008 (Broschüre)
- Kooperation für den Frieden (Hrg), Monitoring Projekt: Zivile Konfliktbearbeitung, Gewalt- und Kriegsprävention: Bürgerinnen- und Bürgerinformation und Dossiers I-III zu Iran, türkisch-kurdischem Konflikt, Israel-Palästina-Konflikt, Bonn 2006 ff

Der Autor ist sicherheits- und abrüstungspolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen und Vertreter der Fraktion im Beirat „Zivile Krisenprävention“ zum Aktionsplan. Er ist außerdem Mitglied im Vorstand der Deutschen Gesellschaft für die Vereinten Nationen, im Aufsichtsrat des ZIF, im Vorstand von „Gegen Vergessen - für Demokratie“, im Kuratorium von Care Deutschland und der Gesellschaften für Christlich-Jüdische Zusammenarbeit; Mitglied im forumZFD, Bund für Soziale Verteidigung, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Friedensinitiative Nottuln, Münster und FREIE HEIDE/Brandenburg.