

Hans-Joachim Spanger

Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung: Analyse und Umsetzung des Aktionsplans

(1) Wie bewerten Sie den Aktionsplan an sich? Was sind Stärken, was Schwachpunkte?

Mit dem Aktionsplan hat erstmals in Deutschland der Gedanke einer kohärenten ressortübergreifenden und die vielfältigen nichtstaatlichen Akteure einbeziehenden Außenpolitik konkret Gestalt angenommen. Er begreift Prävention als festen Bestandteil und als Querschnittsaufgabe deutscher Politik sowie als gemeinsame Aufgabe von Regierung und Zivilgesellschaft. Allerdings präsentiert sich dieser weit gesteckte Anspruch im Aktionsplan lediglich als Gesamtschau und nicht als Gesamtstrategie. Mit anderen Worten: Die Querschnittsaufgabe und die zivilgesellschaftliche Schnittstelle werden postuliert und mit zahlreichen subsumtionsfähigen Einzelmaßnahmen illustriert, aber eben nicht zu einem kohärenten Ganzen operationalisiert.

Insofern verkörpert auch der Aktionsplan, was in der akademischen Fachdiskussion zur Charakterisierung der deutschen Politik gerne mit Begriffen wie „Good International Citizen“ oder auch „Zivilmacht“ umschrieben wird. Ihre – immer noch validen - Eckpunkte sind der Primat ziviler Krisenreaktionsmittel – aber eben auch im „reaktiven“ und nicht „proaktiven“ Modus – und die Verpflichtung auf multilaterale Verfahren.

Der Aktionsplan fügt sich in die „Whole-of-Government“-Ansätze ein, die einem globalen Trend zur Bewältigung der multidimensionalen und interdependenten „contingencies“ folgen, mit denen sich die internationale Gemeinschaft, vom Kalten Krieg entfesselt, seit 20 Jahren konfrontiert sieht. Sie sehen insbesondere eine Verknüpfung dessen vor, was mit dem (kurzfristigen und stabilitätsorientierten) sicherheitspolitischen und dem (langfristigen auf Beseitigung struktureller Konfliktursachen ausgerichteten) entwicklungspolitischen Ansatz umschrieben werden kann. Diesem Anspruch genügt der Aktionsplan bestenfalls deklaratorisch.

(2) Was hat die Regierung bisher in Bezug auf die Umsetzung des Aktionsplans geleistet?

Die bislang zwei Umsetzungsberichte 2006 und 2008 listen sorgfältig die Maßnahmen auf, die den Ressorts in den üblichen Abstimmungsverfahren im obigen Sinne erwähnenswert erschienen. Zur sukzessiven Verdichtung dessen zu einer Strategie haben sie indes auch nicht beigetragen. Insofern fällt auch die Bilanz gemischt aus.

Signifikante Verbesserungen sind auf der Haushaltsseite zu verzeichnen. Das Petitum des Aktionsplans, die Haushaltsmittel für Krisenprävention „verstetigen“ zu wollen (Maßnahme 139), wurde in vollem Umfang umgesetzt. So erhöhten sich die einschlägigen Mittel des Auswärtigen Amtes von durchschnittlich €12 Millionen in den Jahren 2001 bis 2007 auf €63

Millionen im Jahre 2008 und nochmals auf €109 Millionen für die Jahre 2009/2010. Fortsetzung prekär.

Beim BMZ gab es im Rahmen des international reanimierten 0,7%-ODA-Ziels ebenfalls beträchtliche Budgetsteigerungen, wobei hier die Abgrenzung schwierig ist. So sollen sich die Zusagen der technischen und finanziellen Zusammenarbeit im Umfeld von Konflikten im Jahr 2008 auf insgesamt €890 Millionen und im Jahr 2009 auf fast €1,2 Millionen belaufen. Dies entspräche rund 40 % der Zusagen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit.

Vor diesem Hintergrund wurde auch die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements in der Konfliktbearbeitung deutlich ausgebaut: Über IfA/zivik wurden 2008 NRO-Projekte im Umfang von €5,3 Millionen sowie 2009 von €7 Millionen bewilligt (zum Vergleich 2007 €2,1 Millionen).

Massiv und zu sehr leistungsfähigen Institutionen ausgebaut wurde ferner die personelle Infrastruktur in Gestalt des ZIF und ZFD. So hatte der ZIF-Expertenpool Ende 2009 einen Stand von 1246 Personen. Zu diesem Stichtag waren ferner 261 deutsche zivile Expertinnen und Experten in internationalen Friedensmissionen eingesetzt. Und in den Jahren 2008 und 2009 entsandte das ZIF insgesamt 489 deutsche Wahlbeobachterinnen und Wahlbeobachter in internationale Wahlbeobachtungsmissionen. Damit stieg die Gesamtzahl der Entsendungen für den Zeitraum 2002-2009 auf 2608.

Beim ZFD wurden seit Programmbeginn bis Ende 2009 insgesamt 583 Friedensfachkräfte in 50 Länder entsandt; Ende 2009 befanden sich 219 Friedensfachkräfte im Einsatz. Auch hier wurden die Mittel deutlich aufgestockt – 2009 um 57,5% auf €30 Millionen (Gesamtbewilligungen seit Gründung: rund €194 Millionen).

Dies sind die genuin mit dem Aktionsplan verknüpften Maßnahmen. Der ganz überwiegende Teil der im Aktionsplan vorgesehen Einzelmaßnahmen benennt lediglich, was die Bundesregierung in ihren Ressorts oder im multilateralen Rahmen zu tun gehalten war und ist.

(3) Haben sich die neu geplanten Strukturen mit Beauftragtem, Ressortkreis, zivilgesellschaftlichem Begleitgremium bewährt?

Die Antwort kann kurz und knapp gegeben werden: NEIN. Das liegt partiell an strukturellen Dilemmata, partiell an – weniger zwingenden – Defiziten der Implementierung. Zu letzterem bekräftigt der 2. Umsetzungsbericht 2008 in einem außerordentlich restriktiven Verständnis seiner Aufgaben: „Der Ressortkreis ist zuvorderst ein Informations- und Koordinierungsgremium, das auf die horizontale Zusammenarbeit der Ministerien setzt, aber er ist kein politisches Steuerungsgremium. Dies definiert zugleich auch die Grenzen seiner operativen Durchsetzungskraft.“ (S. 80) Leider ist die Praxis nach meiner Kenntnis selbst von der beanspruchten Koordinierungs- sowie einer kontinuierlichen Informationsfunktion ein gutes Stück entfernt. Das Zusammenspiel mit dem Beirat gestaltete sich entsprechend. Der Aktionsplan indes war hier deutlich ambitionierter, denn er benennt als „Aufgaben des Ressortkreises im Zusammenhang mit der Implementierung und Überwachung des Aktionsplans“ unter anderem und sehr viel „operativer“ (S. 68):

- Beförderung der Entwicklung von Länder- bzw. Regionalstrategien durch die Koordinierung von Länder- bzw. Regionalgesprächskreisen in Zusammenarbeit mit den

zuständigen Fachreferaten (vgl. auch Aktion 141)

- Herbeiführung einer ressortübergreifenden Verständigung über krisenpräventive Verfahren und Indikatoren, v.a. PCIA und "do no harm"
- Beratung und Unterstützung der Ressorts bei der Entwicklung von Konzepten für Krisenprävention, die auf das jeweilige Ressort zugeschnitten sind
- Gewährleistung eines gleichmäßigen Informationsstandes aller Ministerien zur zivilen Krisenprävention
- Schnittstelle zur Überführung von *Early Warning* (vor allem aus Auslandsvertretungen, Krisenreaktionszentrum, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft) in *Early Action*
- Abstimmung mit bestehenden Gremien innerhalb der Bundesregierung, die sich mit Teilaspekten der zivilen Krisenprävention beschäftigen
- Entwicklung eines Prozess- und Rollenmodells für die im Konfliktfall erforderliche kurzfristige Einbindung der Krisenpräventionskapazitäten der Ressorts.

Es ist daher kein Wunder, dass die handfesten Probleme der Ressortzusammenarbeit und der Mangel an Kohärenz nicht überwunden werden konnten. Bislang ist der Ressortkreis nicht über einen unverbindlichen Informationsaustausch der beteiligten Ministerien hinausgekommen. Daher auch steht reaktives, nicht präventives Handeln im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Im Ergebnis dominieren militärische die zivilen Ansätze.

Die Erfahrungen andernorts (wie bei den britischen Conflict Prevention Pools) haben jedoch unterstrichen, dass selbst eine kontinuierliche und intensive Ressortkommunikation nicht ausreichend ist; sie führt keineswegs im Selbstlauf zu strategischer Abstimmung und Kohärenz der Politikansätze. Auch stellt die Informationsbeschaffung in der Regel nicht das Problem dar, sondern deren Verarbeitung; die analytischen Kompetenzen und Abstimmungen bleiben kritisch, was die Tendenz befördert, in etablierte Routinen zurückzufallen. Es bedarf daher der systematischen Integration der vier Elemente Risikoanalyse, early warning, Strategieentwicklung und Implementierung.

(4) Was sind für Sie wirkungsvolle Beispiele für erfolgreiche Umsetzung? Was sehen Sie als Beispiel für problematische Anwendung an?

Positive Beispiele sind fraglos die Schaffung der personellen Infrastruktur in Gestalt von ZIF/ZFD sowie der Mittelausbau, was beides schnelle Reaktionsfähigkeiten, potentiell wirkungsvolle Intervention und Sichtbarkeit des deutschen Engagements erlaubt. Dazu gehört auch das Missionspersonalgesetz (eines der vier ursprünglich geplanten „Leuchtturmprojekte“ des Ressortkreises aus dem Jahre 2005. Die übrigen waren der Ländergesprächskreis Nigeria, die Sicherheitssektorreform und die Chancen eines Ressourcenpooling).

Problematisch ist vor allem, dass bei den wenigen Elementen, die die Gesamtschau des Aktionsplans zu einer Gesamtstrategie verdichten könnten – namentlich die Entscheidungsinfrastruktur – so gut wie nichts erreicht worden ist. Problematisch ist ferner, was strukturell in den „whole-of-government“-Ansätzen angelegt und in der deutschen Debatte unter dem Begriff der „vernetzten Sicherheit“ Einzug gehalten hat: die sukzessive Evolution eines Primats des Militärischen – zumindest dort, wo Militär involviert ist, wie in Operationen zur Friedenskonsolidierung. Dies schlägt sich am deutlichsten im Petitum des neuen EZ-Ministers nieder, der am Beispiel Afghanistan Kohärenz dergestalt neu

interpretiert, dass die EZ der Fahne folgen solle und nicht umgekehrt – was in Theorie und Praxis die Petersberg-Strategie auf den Kopf stellt.

(5) Was ist daraus zu lernen – Schlussfolgerungen/Verbesserungsansätze für geschlechtersensible, nachhaltige Krisenprävention?

Die konzeptionellen wie operativen Kohärenzziele des Aktionsplans verlangen so etwas wie eine (Ressort-)Kulturrevolution und sind daher nur langfristig zu erreichen. Das entbindet jedoch nicht von entschlossenem und zielorientiertem Vorgehen. Mit ihm sind die strukturellen Hindernisse, die sich aus der fortbestehenden Ressortbindung von Entscheidungen, divergierenden Routinen, Ressourcenkonkurrenz und konfliktiven Interessen ergeben, anzugehen; und es muss zivile Krisenprävention und Friedensförderung als eine die Ressorts umfassende und anleitende Querschnittsaufgabe im Bewusstsein der Akteure verankert werden.

Dies verlangt im Minimum die Schaffung gemeinsamer Mechanismen (Standing Operating Procedures) wie notwendiger Instrumentarien – in einer Weise, die in der Aufgabenbeschreibung des Aktionsplans für den Ressortkreis bereits angesprochen ist. Innerbürokratisch sichtbar und wirksam kann dies jedoch nur bei eigener Mittelverfügung und bei operativen Kompetenzen jenes Gremiums werden, dem die Umsetzung des Kohärenzpostulats obliegt.

Um dazu beizutragen haben wir im Vorfeld der Bundestagswahl in einem Memorandum konkrete Forderungen formuliert, die die strukturellen Defizite der bisherigen Kohärenzfindungsverfahren aufgreifen und beheben sollen:

1. Der **Beauftragte für Krisenprävention** soll in Status und Kompetenz aufgewertet und im Bundeskanzleramt angesiedelt werden. Dies trägt dazu bei, den politischen Stellenwert der Prävention als Schlüsselement deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik besser identifizierbar und operativ wirkungsvoller zu gestalten.
2. Der **Ressortkreis „Zivile Krisenprävention“** ist zu stärken. Dazu tragen die Verleihung von Steuerungskompetenzen, die Schaffung eigener Finanzierungsinstrumente und eine bessere Personalausstattung bei. Dem dient ferner die Einrichtung spezieller Task Forces zum deutschen Engagement in Konfliktregionen und zu zentralen Querschnittsthemen. Nur so kann sichergestellt werden, dass Prävention auch im operativen Sinne ein ressortübergreifendes Thema der Exekutive darstellt.
3. Es soll ein **Bundestagsunterausschuss „Zivile Krisenprävention“** eingerichtet werden, analog zum Unterausschuss „Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung“. Dies erlaubt eine verbesserte politische Kontrolle durch das Parlament und stellt sicher, dass sich der Bundestag kontinuierlich mit der Aufgabe ziviler Krisenprävention befasst.

Umgesetzt wurde davon lediglich der 3. Punkt – was indes schon beträchtliche Wirkungen zeitigte, wie aktuell die Behandlung des Falls Sudan verdeutlicht. Um an einer besonders kritischen Stelle die Ressortzusammenarbeit praktisch zu befördern, haben wir ferner eine Vernetzung der bestehenden Frühwarninstrumente in den Ressorts, resp. die Schaffung eines integrierten ressortübergreifenden Krisenfrühwarnsystems angeregt sowie die systematische Einbeziehung der Expertise einschlägiger NRO und der Fachwissenschaft. Der Nexus zwischen *early warning* und *early action* ist der Schlüssel erfolgreicher

Krisenverhütung; Minimalbedingung dafür ist die professionelle Nutzung aller verfügbaren Instrumente zur Früherkennung von Krisen und zur Konfliktanalyse.

Dem Kohärenzziel angemessen wäre auch, wenn bei der Vergabe von Haushaltsmitteln für die Krisenprävention die Entscheidungskompetenz des Ressortkreises gestärkt und unter konsultativer Einbeziehung des Beirats ein transparentes Verfahren für die Mittelverwendung entwickelt würde. Die bis dato erfolgte Berichterstattung des Beirats kam nicht nur allein auf dessen Drängen zustande; sie beschränkte sich auch auf jene Globalzahlen, wie sie in den Umsetzungsberichten nachzulesen sind.

Die präsentierten Maßnahmen betreffen allerdings nur die infra-strukturelle Seite – und sagen damit noch nichts darüber aus, ob und wie mit diesem Instrumentarium inhaltlich-konzeptionell sinnvolle Dinge getan werden. Auch für geschlechtersensible, nachhaltige Krisenprävention erfüllen sie daher nur die notwendige, nicht aber auch die hinreichende Bedingung – und im ungünstigen Fall nicht einmal das.