

Kathrin Vogler, MdB [DIE LINKE.]

Obfrau im Unterausschuss Zivile Krisenprävention & vernetzte Sicherheit

Zur Tagung der ev. Akademie Rheinland am 10.10.2011

Gerechter Frieden statt „vernetzte Sicherheit“ – Zivile Krisenprävention, Gewaltverzicht und konstruktive Konfliktbearbeitung als Maximen der deutschen Außenpolitik“

Nach Untersuchungen der Hamburger Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung (AKUF) gab es 2010 weltweit 32 Kriege und bewaffnete Konflikte. Zwar gibt es in den letzten Jahren einen abnehmenden Trend, daraus kann aber nicht geschlussfolgert werden, dass die Welt friedlicher geworden wäre. Denn 2010 eskalierten drei bewaffnete Konflikte neu. Außerdem waren auch 2010 eine ganze Reihe von gewaltsam ausgetragenen Konflikten zu beobachten, die nicht als Kriege oder bewaffnete Konflikte zu bezeichnen sind.¹

Auch das Heidelberger Institut für Internationale Konfliktforschung kommt zu ähnlichen Ergebnissen. Insbesondere der Anstieg der bewaffneten Krisen auf 126 bereitet den Forschern Sorge: „Krisen bergen zwar das Potential einer friedlichen Beilegung, jedoch ebenso das einer weiteren Eskalation auf kriegerischeres Niveau“.²

Das Bundeskabinett hat am 12. Mai 2004 den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ als Referenzrahmen für die krisenpräventive Politik der Bundesregierung verabschiedet. Im Aktionsplan werden ressortübergreifend zivile (d. h. nicht-militärische) Maßnahmen und Handlungsmöglichkeiten im Bereich Krisenprävention, zivile Konfliktbearbeitung und Friedensförderung bzw. Friedenskonsolidierung beschrieben. Erklärtes Ziel war es, Friedenspolitik und Krisenprävention nicht nur als Aufgabe der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, sondern als Querschnittsaufgabe des Regierungshandelns zu sehen. Damit folgte die Bundesregierung auch Forderungen aus der Friedensbewegung.³ Der Aktionsplan sammelt die Optionen krisenpräventiven Handelns in 161 „Aktionen“.

Mit dem Aktionsplan erkennt die Bundesregierung den Beitrag zivilgesellschaftlicher Akteure für Krisenprävention, zivile Konfliktbearbeitung und Friedensförderung bzw. Friedenskonsolidierung ausdrücklich an: „Als Teil der gesellschaftlichen Ebene von Konflikten ist die organisierte Zivilgesellschaft für Krisenprävention, Konfliktlösung und besonders für die Versöhnungsprozesse nach Kriegen unverzichtbar. Ihre entscheidende Rolle kann nicht durch Interventionen der Internationalen Gemeinschaft, anderer Staaten oder der Regierung des Krisenlandes selbst ersetzt werden.“⁴

Zur Umsetzung des Aktionsplans wurden zwei Gremien eingerichtet, der Ressortkreis und der Beirat. Dem sogenannten Ressortkreis, einem Koordinierungsgremium, gehören Vertreter aller Ressorts an, federführend ist das Auswärtige Amt. Die Aufgabe des Beirats aus ca. 20 Vertretern der Wirtschaft und Wissenschaft, nichtstaatlicher Organisationen, der Kirchen und politischen Stiftungen sowie Einzelpersonlichkeiten ist es, den Ressortkreis fachlich zu beraten.

Bei seiner Beschlussfassung 2004 war der Aktionsplan, trotz einiger Mängel, ein international beachtetes Aushängeschild deutscher Außenpolitik. In der Umsetzung des Aktionsplans in den vergangenen Jahren ist die Bundesrepublik nun aber deutlich zurückgefallen.

¹ AKUF Pressemitteilung, 13.12.2010, <http://www.sozialwiss.uni-hamburg.de/publish/Ipw/Akuf/publ/AKUF-Pressemitteilung-2010.pdf>

² Pressemitteilung Conflict Barometer 2010, http://hiik.de/de/presse/pdf/Pressemitteilung_2010.pdf

³ Friedenspolitische Richtlinien der Kooperation für den Frieden vom November 2003, vgl. <http://www.koop-frieden.de/dokumente/fpr2003.html>

⁴ Aktionsplan, S. 44

Die Bedeutung des Aktionsplans wird immer wieder betont. So heißt es im dritten Umsetzungsbericht: „Mit dem Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung hat die Bundesregierung 2004 einen politischen Referenz- und Handlungsrahmen für ihre krisenpräventive Politik geschaffen. Sie hat damit ihre Entschlossenheit bekräftigt, ihre Beiträge zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung weltweit insbesondere präventiv auszurichten und dabei vorrangig zivile Mittel zum Einsatz zu bringen.“⁵

Doch die tatsächliche Politik der Bundesregierung steht im Widerspruch zur Ausrichtung dieses „politischen Referenz- und Handlungsrahmens“. Während der Aktionsplan 2004 noch formuliert, „militärische Instrumente der Krisenprävention“ seien „zwar nicht Gegenstand dieses Aktionsplans“, gleichwohl müssten aber im Rahmen eines umfassenden Ansatzes „die Schnittstellen der zivilen zur militärischen Krisenprävention“ berücksichtigt werden, zeigt sich in den Umsetzungsberichten immer deutlicher die Unterordnung ziviler Konzepte unter Strategien einer militärisch dominierten „vernetzten Sicherheit“. Schon der erste Umsetzungsbericht verkehrt das Verhältnis von zivilen und militärischen Strategien, indem er behauptet: „Der Begriff ‚Zivile Krisenprävention‘ ist daher nicht als Abgrenzung zu militärischer Krisenprävention zu verstehen, sondern schließt letztere mit ein.“⁶ Diese falsche Zusammenfassung von zivilen und militärischen Mitteln setzt sich in den weiteren Umsetzungsberichten fort. So beklagt die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) in ihrem Kommentar zum dritten Umsetzungsbericht „einen Verzicht auf den Vorrang des Zivilen in der internationalen Friedens- und Entwicklungspolitik, der die leitende Orientierung für die Ausarbeitung des Aktionsplans von 2004 gewesen war.“ Es müsse daran festgehalten werden, „dass die Hervorhebung von ‚vernetzter Sicherheit‘ einer Abkehr vom ursprünglichen Aktionsplan und dessen Leitbild gleichkommt. Beide Ansätze lassen sich nicht kompatibel in einer Strategie zusammenführen.“⁷ Diese schwerwiegende Kritik zeigt, dass die Ausrichtung der Politik der Bundesregierung geradezu im Widerspruch zum grundsätzlichen Anliegen des Aktionsplans steht.

Aber auch am Aktionsplan selbst und an der Umsetzung gibt es Kritik. Schon bei der Veröffentlichung wurde kritisiert, dass durch die fehlende Schwerpunktsetzung eine effektive Politik nicht möglich ist. Die Umsetzungsberichte zeigen, wie berechtigt diese Kritik ist. An gerade einmal drei Stellen wird im dritten Umsetzungsbericht auf eine der konkreten „Aktionen“ verwiesen. Der Umsetzungsbericht zeigt sich in seiner dritten Auflage als eine Dokumentation verschiedener „Aktivitäten der Bundesregierung, die mal mehr und mal weniger mit ziviler Konfliktbearbeitung zu tun haben“, wie zivilgesellschaftliche Organisationen kritisieren⁸.

Wie wenig Verständnis die Bundesregierung davon hat, was Zivile Konfliktbearbeitung eigentlich ist, zeigt sich auch an der Tatsache, dass die Bundesregierung nicht in der Lage ist, einen Überblick über ihre eigenen Ausgaben in diesem Bereich vorzulegen.⁹

Die mangelnde Ernsthaftigkeit, mit der die Bundesregierung die Aufgabe der zivilen Krisenprävention verfolgt, zeigt sich gerade in der Haushaltspolitik. Im dritten Umsetzungsbericht lobt sich die Bundesregierung für die angebliche Erhöhung der Finanzmittel für zivile Krisenprävention: „Die im Haushalt des Auswärtigen Amtes eingestellten Mittel zur Unterstützung internationaler Maßnahmen in

⁵ 3. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", S. 5

⁶ Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken. 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, S. 7

⁷ Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung: Zivile Krisenprävention: notwendig, nicht lästig. Kommentar zum 3. Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, S. 23

⁸ Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Forum Menschenrechte: Stillschweigender Abschied vom Aktionsplan Zivile Krisenprävention? S. 1

⁹ Bund für Soziale Verteidigung, Infoblatt Zivile Konfliktbearbeitung, http://www.soziale-verteidigung.de/uploads/tx_ttpproducts/datasheet/zkbweb.pdf

den Bereichen der Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung erhöhten sich, ausgehend von einem Ansatz von durchschnittlich 12 Mio. EUR in den Jahren 2001-2007, auf 63 Mio. EUR im Jahr 2008 und nochmals auf 109 Mio. EUR im Jahr 2009.“ (3. Umsetzungsbericht, S. 68) Doch schon im Haushalt für 2010, der bei Vorlage des Berichts bereits beschlossen war, gibt es selbst in diesem Titel eine Kürzung. Zwar steigt der Betrag nominell auf fast 129 Mio. Euro an, jedoch nur deshalb, weil er mit den Titeln für Polizeieinsätze der Europäischen Union bzw. der Vereinten Nationen, mit dem Titel für Maßnahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und den Mitteln für den „Stabilitätspakt Südost-Europa“ zusammengeführt wurde. In der Summe ergab sich dadurch keine Erhöhung, sondern verglichen mit 2009 eine Kürzung. Im Haushalt für 2011 wurde der Titel dann noch einmal gekürzt. Andere Ausgabenposten aus dem Bereich des Aktionsplans wurden im Haushalt 2011 ebenfalls gekürzt. Im nun vorliegenden Haushaltsplan für 2012 werden zwar etliche Kürzungen wieder rückgängig gemacht, dies gilt aber insbesondere nicht für den Zivilen Friedensdienst.

Ihrem selbstgesetzten Anspruch, „ihre Beiträge zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung weltweit insbesondere präventiv auszurichten und dabei vorrangig zivile Mittel zum Einsatz zu bringen“ (3. Umsetzungsbericht, S. 5), wird die Bundesregierung mit dieser Politik nicht gerecht.

Daraus ergeben sich folgende Forderungen an eine krisenpräventive Außenpolitik, die diesen Namen verdienen will

1. Eine klare und eindeutige Ausrichtung der Politik auf zivile Krisenprävention und nicht-militärische Konfliktbearbeitung **als Alternative** zu militärischer Konfliktaustragung und –eindämmung und die Aufgabe des Konzepts der „vernetzten Sicherheit“
2. Die Entwicklung klarer Zielvorgaben für die Weiterentwicklung der Kapazitäten für Zivile Konfliktbearbeitung. Die finanziellen, personellen und strukturellen Kapazitäten für zivile Krisenprävention müssen kontinuierlich und zielstrebig ausgebaut werden, so dass bis 2020 mindestens so viele Ressourcen für zivile Krisenprävention bereitstehen, wie für militärische Interventionen. Die Bundesregierung sollte ein umfassendes Programm vorlegen, in dem sie verbindlich erklärt, welche personellen und institutionellen Kapazitäten sie zu einem bestimmten Zeitpunkt bereitstellen wird.

Wichtige erste Schritte in diesem Rahmen sind:

- Die Rücknahme der Kürzungen für den Zivilen Friedensdienst im Haushalt 2011. Für die nächsten drei Jahre sollen jährlich 20 Millionen Euro, also insgesamt 60 Millionen aus dem Verteidigungshaushalt in den Haushalt des Zivilen Friedensdienstes umgeschichtet werden.
 - Eine sofortige Verdoppelung und kontinuierliche Erhöhung der Projektmittel für zivilgesellschaftliche Projekte zur Krisenprävention (Zivik und BMZ-Programme)
 - Kontinuierlicher Ausbau einer Reserve von ausgebildeten Friedensfachkräften und zivilen Expertinnen und Experten.
 - Bereitstellung von Mitteln zur wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation von zivilgesellschaftlichen und staatlichen Aktivitäten u.a. durch Einrichtungen der Friedensforschung.
3. Es bedarf einer klaren Definition, was unter Krisenprävention, ziviler Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung verstanden wird und wie sich die jeweiligen Maßnahmen und Projekte von anderen Politikbereichen (Diplomatie, Menschenrechtspolitik, Humanitäre Hilfe, Entwicklungszusammenarbeit, Kultur- oder Wirtschaftspolitik etc.) abgrenzen lassen. Gleichzeitig erfordert der Querschnittscharakter, dass alle Politikbereiche der Bundesregierung auf ihre Konfliktrelevanz untersucht und ggf. verändert werden. Vor allem dies ist die große Herausforderung für die Bundesregierung: Statt auf scheinbar willkürlich „hereinbrechende“ Krisen zu reagieren, gilt es verstärkt vorbeugend zu handeln, etwa durch faire Handelsbeziehungen, Umwelt- und Klimaschutz oder Stopp der

Rüstungsexporte. Am effektivsten wird sich Krisenprävention da umsetzen lassen, wo die Bundesrepublik selbst oder eines ihrer Bündnisse bisher konfliktauslösend oder – verstärkend gewirkt hat.

4. Der Beauftragte der Bundesregierung für Krisenprävention bedarf einer Aufwertung und Kompetenzerweiterung. Als Querschnittsaufgabe wäre die Zivile Krisenprävention am besten im Kanzleramt angesiedelt.
5. Den Ressortkreis muss durch eine verbesserte Anbindung an die Leitungsebene der Ministerien gestärkt werden. Daneben ist es wichtig, dass der Ressortkreis selbst Steuerungskompetenzen, eigene Finanzierungsinstrumente und eine bessere Personalausstattung erhält.
6. Den Aktionsplan selbst sollte regelmäßig aktualisiert und weiterentwickelt werden. Dabei muss die tatsächliche Stärkung zivilen, nicht-militärischen Handelns in der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in den Mittelpunkt gestellt werden.
7. Zusammenarbeit mit Zivilgesellschaft und Wissenschaft
Dauerhafte Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und Nutzung ihrer Expertise (u.a. durch Weiterführung von FriEnt, Aufwertung des Beirats für den Aktionsplan), Kontinuierliche Zusammenarbeit mit Einrichtungen der Friedensforschung, Aufstockung des Stiftungskapitals der Deutschen Stiftung Friedensforschung,
8. Öffentlichkeitsarbeit zum Aktionsplan verbessern
ansprechende Präsentation, eigene Pressekonferenz, grafische Gestaltung, online-Präsentation, Förderung von Berichterstattung über Beispiele gelungener ziviler Konfliktbearbeitung, Öffentlichkeitswirksame Vorstellung von Beispielen etwa unter dem Motto „Zivil wirkt“. In Zusammenarbeit mit den Bundesländern sollen Konzepte zur Einbindung von ziviler Konfliktbearbeitung und Krisenprävention in die Ausbildung von Journalistinnen und Journalisten erarbeitet werden.
9. Zivile Aufgaben sollen ausschließlich in ziviler Verantwortung durchgeführt werden. Die Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ/CIMIC) ist zu beenden, die entsprechenden Bundeswehr-Strukturen sind aufzulösen. Alle Mittel, die bisher in die Arbeit dieser Strukturen geflossen sind, sind in Etats der zivilen Konfliktbearbeitung, der Humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit umzuschichten.