

## **Stillschweigender Abschied vom Aktionsplan Zivile Krisenprävention?**

### **Stellungnahme zum**

3. Umsetzungsbericht „Zivile Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung vom 23. Juni 2010 zum Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“

## **Impressum**

**Herausgeber und Bezug:**

**Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Obenmarspforten 7-11, 50667 Köln  
Mail: [koordination@konfliktbearbeitung.net](mailto:koordination@konfliktbearbeitung.net); [www.konfliktbearbeitung.net](http://www.konfliktbearbeitung.net)**

**Forum Menschenrechte, Haus der Demokratie, Greifswalderstr. 4, 10405 Berlin  
Mail: [kontakt@forum-menschenrechte.de](mailto:kontakt@forum-menschenrechte.de); [www.forum-menschenrechte.de](http://www.forum-menschenrechte.de)**

**Köln/ Berlin, September 2010**

## **Stillschweigender Abschied vom Aktionsplan Zivile Krisenprävention?**

Stellungnahme zum 3. Umsetzungsbericht

„Zivile Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedenskonsolidierung“

der Bundesregierung vom 23. Juni 2010

zum Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“

Am 12. Mai 2004 setzte die Bundesregierung einen bemerkenswerten Akzent. Mit dem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ formulierte sie erstmals Leitlinien und konkrete Zielvorgaben für krisenpräventive Politik, die ressortübergreifend gelten sollten. Bereits dieser Aktionsplan zeigte zahlreiche Schwächen auf. Insbesondere ergaben sich die Fragen, wer die auf den gut 80 Seiten aufgeführten über 160 Aktionen nachhalten sollte und wie Prioritäten gesetzt werden könnten. Folgerichtig gingen diese Aktionen auch über die Jahre in der Dokumentation der Implementierung schrittweise verloren. Für die Umsetzung wurden zwar ein Ressortkreis, ein Beirat und Berichtspflichten eingeführt; doch fehlte es an einer politisch hochrangigen Verankerung und innovativen Konzepten, wie Anreize und ggf. auch Sanktionen für eine wirklich übergreifende Zusammenarbeit der Ressorts geschaffen werden sollten. Nicht zuletzt wurde die Beziehung von Militärischem und Zivilem weitgehend ausgeblendet. Hinsichtlich der militärischen Instrumente erläuterte der Aktionsplan 2004, diese seien zwar „nicht Gegenstand des Aktionsplanes“, die „Schnittstellen der zivilen zur militärischen Krisenprävention“ seien aber „zu berücksichtigen“. Im Gegensatz dazu bekräftigt nun der 3. Umsetzungsbericht 2010 die seit dem 1. Umsetzungsbericht (2006) und dem Weißbuch (2006) erkennbare Leitlinie der „vernetzten Sicherheit“. Danach schließt die Zivile Krisenprävention die militärische Krisenprävention ein. Die Frage, ob zwei Bereiche, die völlig unterschiedlichen Logiken folgen, im Sinne sequentieller oder komplementärer Instrumente zum Zuge kommen können, wurde 2004 allerdings ebenso ausgespart wie das offensichtliche Ungleichgewicht in den personellen und finanziellen Ressourcen. Es bleibt abzuwarten, ob der Aktionsplan durch die vorgenommene Entgrenzung des Verständnisses Ziviler Krisenprävention zugunsten einer militärischen Krisenprävention zukünftig seinem ursprünglichen Ansatz gerecht werden kann. Im Lichte der folgenden Kritik fällt diese Beurteilung recht schwach aus.

Unterdessen hat das Bundeskabinett am 23. Juni 2010 den 3. Umsetzungsbericht verabschiedet. Er soll, wie bereits seine Vorgänger vom 31. Mai 2006 und vom 16. Juli 2008, Rechenschaft über den zurückliegenden Zweijahreszeitraum ablegen. 83 Seiten Text befassen sich mit Aktivitäten der Bundesregierung, die mal mehr und mal weniger mit ziviler Konfliktbearbeitung zu tun haben. Deutlich wird, dass sich neue Institutionen und Instrumente, wie etwa der Zivile Friedensdienst (ZFD), das Förderprogramm zivik, das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) oder die ursprünglich von den Kirchen initiierte und dann von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Seite gegründete Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Friedensarbeit (FriEnt) konsolidiert und bewährt haben. Außerdem wurden in der Vergangenheit mehr finanzielle Mittel in den Ausbau der jahrelang von Parlamentariern, Wissenschaftlern und Praktikern geforderten Infrastruktur für zivile Konfliktbearbeitung geleitet.

Der Bericht vermittelt jedoch den Eindruck, dass es den beteiligten Ressorts an einem Kompass für die konsequente Umsetzung des mit dem Aktionsplan von 2004 verbundenen Anspruches fehlt. Die dem Aktionsplan zugrunde liegende Grundidee, dass sich die jüngeren, primär innerstaatlichen Gewaltkonflikte mit einer Kombination aus internationaler

Verregelung und Koordinierung der Politiken der internationalen Staatengemeinschaft, mit kreativer Diplomatie, der Stärkung innerstaatlicher Friedenskräfte, der Schaffung rechtsstaatlicher Verhältnisse sowie der Förderung gesellschaftlich legitimierter Kontrolle von Regierungshandeln und Partizipation bearbeiten lassen, ist einer mitunter ideenlosen Vermengung verschiedenster Ansätze und einer teilweise hemmungslosen Schönfärberei gewichen. Ein kräftiger Hinweis auf die geringe politische Bedeutung des Aktionsplanes ist, dass er im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP vom 24. Oktober 2009 weder ausdrücklich noch inhaltlich zitiert wird.

Der beständigen Provokation, die Zivile Konfliktbearbeitung für klassische Macht- und Militärpolitik darstellt, insofern sie nüchterne Alternativen aufzeigt und auf Defizite eigenen Handelns verweist, scheint sich die Bundesregierung nicht länger stellen zu wollen. Statt dessen schließen sich das Auswärtige Amt, das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und andere Ministerien nunmehr dem ebenso gut vermarkteten wie schlecht durchdachten Konzept vernetzter Sicherheit an, welches wenig mit horizontaler und funktional sich ergebender Kooperation zu tun hat, sondern vielmehr ein neues Hierarchieverhältnis von Militärischem und Zivilem begründet. Dass das Konzept gerade dort kläglich gescheitert ist, wo es als alternativlos bezeichnet wird, nämlich in Afghanistan, wird nicht erwähnt und eventuell auch nicht einmal wirklich bemerkt.

Was ist nun der Stellenwert Ziviler Krisenprävention für die derzeitige Bundesregierung? Was wurde erreicht, hat das Konzept eine Zukunft? Aus Sicht zivilgesellschaftlicher Gruppen, Initiativen und Einrichtungen – einschließlich der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung und des Forums Menschenrechte, die sich in den vergangenen Jahren mit Nachdruck in diesem Feld engagiert eingebracht haben, wollen wir unsere Einschätzungen in fünf Punkten zusammenfassen, die angesichts der drohenden politischen Randständigkeit der Zivilen Konfliktbearbeitung leider kritisch ausfallen müssen.

#### (1) Wohlklingende Zahlen mit wenig Aussagekraft

Das Berichten über die Umsetzung von Politik hat mit Zahlen und Fakten zu tun. Daher dokumentiert der 3. Umsetzungsbericht beispielsweise, dass bis 2009 die Mittel für Maßnahmen der Prävention, Bewältigung und Überwindung von Gewaltkonflikten kontinuierlich angestiegen sind. Damit konnten Personaleinsatz und Projekte in diesem Bereich ausgeweitet und stabilisiert werden. So wurde der für internationale Maßnahmen aufgewendete Betrag von 63 Mio. EUR in 2008 auf 109 EUR in 2010 angehoben – 2001 waren ganze 12 Mio. EUR in den Haushalt eingestellt worden. Die über ifa/zivik bereit gestellten Mittel wurden von 2,1 Mio. EUR in 2007 auf 5,3 Mio. EUR in 2008 und 7 Mio. EUR in 2009 angehoben. Zudem wurden laut Umsetzungsbericht die Mittel für den ZFD in 2008 um 11,7% und in 2009 gar um 57,5% gesteigert. All dies ist nicht zu unterschätzen und wird ausdrücklich begrüßt. Personaleinsatz und Projekte konnten in diesem Bereich ausgeweitet und stabilisiert werden. So umfasst der ExpertInnenpool des ZIF mittlerweile 1.200 Personen. 2608 Entsendungen wurden zwischen 2002 und 2009 durchgeführt, innerhalb des ZFD wurden fast 600 Friedensfachkräfte entsandt. Verschwiegen wird jedoch, dass bereits vor Veröffentlichung des Umsetzungsberichts im Bundeshaushalt 2010 die meisten einschlägigen Haushaltstitel eingefroren oder sogar gekürzt wurden. Nur für den „Stabilitätspakt Afghanistan“ wurden medienwirksam erhebliche zusätzliche Mittel bereitgestellt, womit verdeckt wurde, dass im Haushalt des Auswärtigen Amtes bei der Neugliederung des Titels 687 74 Kürzungen in Höhe von 14 Mio. € vorgenommen wurden. Der Haushaltentwurf für 2011 sieht darüber hinaus drastische Kürzungen vor – ein Umstand, den der Umsetzungsbericht bereits andeutet. Für Maßnahmen für Frieden und Stabilität sollen Mittel von 88 Mio. EUR gestrichen werden – das sind 18% der bisherigen Mittel. Gar 30% der Gelder für Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedenskonsolidierung sollen entfallen, mithin 38,6 Mio. EUR. Der ZFD soll von 30 auf 29 Millionen gekürzt werden. Diese Kürzungen widersprechen

eklatant dem eigenen politischen Anspruch der Bundesregierung, die Zivile Krisenprävention auszubauen. Es ist zu hoffen, dass der Deutsche Bundestag die Kürzungen im Zuge der Haushaltsberatungen zurücknimmt. Ansonsten droht der Vorrang der zivilen, nicht Gewalt gestützten Konfliktbearbeitung zu einer Marginalisierung deutscher Friedenspolitik zu werden.

Etwas Grundsätzliches kommt hinzu: Zahlen werden im Umsetzungsbericht zumeist nur aneinander gereiht, häufig mit unterschiedlichen zeitlichen Referenzrahmen und ohne nachvollziehbare Bezugsgrößen. Selten werden Zahlenangaben reflektiert oder kritisch kommentiert. So erwähnt der Umsetzungsbericht, dass Deutschland von den 120.000 MitarbeiterInnen in 16 VN-Friedensmissionen lediglich 262 Soldaten und Soldatinnen sowie 259 zivile Experten und Expertinnen (Stand: 31.12.2009) stellte. Dass Deutschland sich lediglich auf Platz 45 der Personal stellenden Staaten befindet, wird verschwiegen, obwohl es im Berichtszeitraum mit 8,6 bis 8,0% dritt- bzw. viertgrößter Beitragszahler war. Die damit verbundene Frage, ob Deutschland die Vereinten Nationen in Zeiten einer drastischen Ausweitung von Friedensoperationen in Sachen Personal sozusagen zugunsten von NATO-geführten Einsätzen „im Regen stehen“ lässt, wird in dem Bericht nicht ansatzweise angesprochen – obwohl dies in den Ministerien und im Parlament durchaus ein Thema ist.

Nach wie vor wird keine systematische Übersicht geliefert, welche Ausgaben im Bundeshaushalt der Zivilen Konfliktbearbeitung zugerechnet werden können. Einige Zuordnungen sind offensichtlich irreführend. So wird der von Bundeskanzlerin Angela Merkel für 2010 - 2012 im Dezember 2009 auf dem Weltklimagipfel von Kopenhagen in Aussicht gestellte Beitrag für Anpassungs- und CO<sub>2</sub>-Minderungsmaßnahmen im Klimabereich der Krisenprävention zugerechnet. Angesichts der Tatsache, dass das Weltklima keine Rücksicht darauf nimmt, wo CO<sub>2</sub> freigesetzt wird, bedeutet das, dass konsequenter Weise auch die Mittel für CO<sub>2</sub>-Reduzierungsmaßnahmen im Inland der Krisenprävention zugerechnet werden müssten, was offensichtlich absurd ist. Dass bei Vorlage des Umsetzungsberichts schon bekannt war, dass im Bundeshaushalt 2010 die genannten Mittel größtenteils nicht etwa zusätzlich eingestellt, sondern aus bestehenden Etats des BMZ und BMU umgewidmet worden sind, sei nur am Rande erwähnt.

Befremdlich ist auch, dass die zweistelligen Zuwächse des BMZ-Etats in 2008 und 2009 (um 634 bzw. 656 Mio. EUR) großzügig im Bereich Krisenprävention verbucht werden, weil sie insbesondere für die Armutszureduzierung in Afrika eingesetzt wurden. Zwar können tatsächlich die Verbesserung von Lebenschancen und die Beseitigung von Ungleichheiten krisenpräventive Wirkungen entfalten. Doch fällt mit der schlichten Gleichsetzung von Entwicklungshilfe und Krisenprävention die Argumentation weit hinter den Erkenntnisstand zu Mitte der 1990er Jahre zurück. Aussagekräftiger ist, dass Zusagen in den Bereichen Technische Zusammenarbeit und Finanzielle Zusammenarbeit zu 40% auf Länder im Umfeld von Gewaltkonflikten entfielen und von den 1,187 Mrd. EUR in 2009 mit 501,3 Mio. EUR knapp die Hälfte für Maßnahmen der Konflikttransformation verwendet wurden. Genau hier aber würden weitere Informationen einem ernsthaften Umsetzungsbericht gut zu Gesicht stehen: Für welche Länder wurden die Mittel genau aufgewendet, in welche Sektoren und Programme flossen die Gelder? Derartige Zahlen sind von Weltbank oder UNDP leichter zu erhalten als von der Bundesregierung – obwohl sie als Grundlage einer Wirkungsprüfung und Evaluation dringend benötigt werden.

Dass es möglich ist, durch seriöse Schätzungen Aufwendungen und Kosten in den Bereichen Prävention, Friedenssicherung und Gewaltkonflikte näher zu beziffern, hat jüngst das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung mit seiner Schätzung der wirtschaftlichen Kosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan gezeigt. Diese Berechnung deutet darauf hin, dass offizielle Angaben im Bereich von Kriegsbeteiligungen systematisch und nennenswert die Volumina unterschätzen. Zugleich wird die Diskrepanz zu den für zivile Konfliktbewältigung bereit gestellten Mitteln überdeutlich. Im Ergebnis beziffert das DIW unter der Voraussetzung, dass Deutschland noch eine gewisse Zeit mit Truppen am Hindukusch vertreten sein wird, „die Gesamtkosten der deutschen Beteiligung am Krieg in

Afghanistan auf 26 bis 47 Milliarden Euro“. Pro Jahr kostet demnach der Einsatz 2,5 bis 3 Mrd. EUR, obgleich offiziell für 2010 nur von 1,059 Mrd. gesprochen wird. Dabei sind die Berechnungen des DIW eher konservativ und lehnen sich an Kriterien an, die Joseph Stiglitz und Linda Bilmes entwickelt haben, konkret: Ausgaben des Verteidigungsministeriums, staatliche Ausgaben in anderen Ressorts für zusätzliche Sicherheitsmaßnahmen, diplomatische Begleitmaßnahmen, Entwicklungsprogramme und Polizeiausbildung, Kosten für die Finanzierung all dieser Maßnahmen (Zinszahlungen, Konsumrückgang, Verdrängung privater Investitionen); Produktivitätseinbußen durch Verletzungen und Todesfälle. Angesichts derartiger Beträge erscheinen die Kürzungen beim noch recht zarten Pflänzchen Zivile Konfliktbearbeitung kleinmütig und zeugen nicht davon, dass sich die Bundesregierung von einer de-facto-Dominanz des Militärischen verabschiedet oder diese relativiert hat. Nach Recherchen des Bundes für Soziale Verteidigung hat die Bundesregierung 2009 zusammengefasst das Dreißigfache für Militär (32 Milliarden) im Vergleich zum Zivilen (knapp 900 Millionen) ausgegeben.

## (2) Ziviles im Schatten der „vernetzten Sicherheit“

Zivile Krisenprävention braucht normative und strategische Leitbilder. Positiv fällt auf, dass der 3. Umsetzungsbericht die zentralen Handlungsfelder „Menschenrechte, Demokratie und gute Regierungsführung“ nach vorne stellt und damit prominent hervorhebt. Dabei wird ein Menschenrechtsverständnis zugrunde gelegt, das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte gleichberechtigt einbeziehen will. Auch im Blick auf die Millennium Entwicklungsziele wird an anderer Stelle anerkannt, dass Armut, Verletzungen der Menschenrechte und gewaltsame Konflikte oft eng miteinander zusammenhängen. Eine besondere Rolle spielen daher die Unterstützung von Rechtsstaatsdialogen und Aussöhnungsprozessen, die Prävention gewaltsamer Konflikte, der Schutz besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen (u. a. von Frauen und Kindern, ethnischen Gruppen und Minderheiten), die Ahndung von Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Hilfe und Unterstützung für Opfer von Menschenrechtsverletzungen, die Reform staatlicher Institutionen. Stets wird auch die multilaterale Einbettung betont, so etwa über den Democratic Governance Thematic Trust Fund (DGTTF) des VN-Entwicklungsprogramms UNDP.

Von dieser Hervorhebung der Menschenrechtskomponente abgesehen, fällt allerdings auf, dass dem Aktionsplan seit dem 1. Umsetzungsbericht das Spezifische des Zivilen abhandeln gekommen ist. Nicht die Sicherheit der betroffenen Menschen vor Ort steht im Vordergrund, sondern das bundesdeutsche Sicherheitsinteresse, das durch „moderne und leistungsfähige Streitkräfte und geeignete zivile Instrumente“ gewahrt werden soll. Vermehrt wird auf die Integration dieser Instrumente gesetzt. Im Aktionsplan und im ersten Umsetzungsbericht wurde die Eigenständigkeit zivilgesellschaftlichen Engagements nicht in Frage gestellt und die Stärkung ziviler Kräfte als Weg zu mehr Koordination und Kohärenz angesehen. Im 3. Umsetzungsbericht lässt sich auch in diesem Bereich der Schatten „vernetzter Sicherheit“ ausmachen.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Es ist nichts gegen verstärkte Ressortkoordinierung sowie die Reduzierung der mitunter anarchischen Konkurrenz staatlicher Durchführungsorganisationen einzuwenden. Aus dem Kreis der AutorInnen dieser Stellungnahme sind in der Vergangenheit entsprechende Vorschläge unterbreitet worden. Ob die als Folie immer wieder bemühte Kooperation im Rahmen der Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Afghanistan wirklich nützlich ist, müsste allerdings angesichts der ganz offensichtlich mäßigen Erfolgsbilanz zunächst einer unabhängigen empirischen Prüfung unterzogen werden. Freilich ist auch mehr als acht Jahre seit Beginn des Afghanistan-Einsatzes seitens der Bundesregierung keine Bereitschaft zu einer umfassenden und unvoreingenommenen Evaluation zu erkennen – bisherige sozialwissenschaftliche Meinungsumfragen, u.a. der Freien Universität Berlin (2008) reichen in diesem Kontext nicht aus. Erfolgt eine solche

Evaluation (wie offenbar mit Bezug auf die PRTs in Afghanistan), so wird diese nicht einmal ParlamentarierInnen und ExpertInnen zugänglich gemacht. Zugleich wird Konfliktbewältigung und Friedenskonsolidierung zu Unrecht stets im Lichte der Erfahrungen aus dem Afghanistan-Einsatz debattiert – obwohl andere Länder und Regionen ganz eigene, hiermit kaum vergleichbare Erkenntnisse und Lehren hervorgebracht haben (und die Einsätze nicht zuletzt durch ein deutlich geringeres Militäengagement gekennzeichnet waren).

#### „Vernetzte Sicherheit“

Schon die Ziele, die die „UN Talks on Afghanistan“ mit dem Petersberger Abkommen vom 5. Dezember 2001 zur Bildung einer Interimsregierung und zur Weiterentwicklung Afghanistans – abzusichern von der ISAF – wurden nicht erreicht. Hochproblematisch ist heute die jüngste offensiv vorgetragene Tendenz, die Unterstützung humanitärer Hilfsorganisationen in Afghanistan auf die Einsatzgebiete der Bundeswehr einzuschränken und an eine Zusammenarbeit mit ihr zu binden. Dass humanitäre Hilfsorganisationen aus Gründen der Neutralität und ihrer eigenen Sicherheit sowie auf Grund internationaler Konventionen und Standards seit Jahrzehnten eine andere Vorgehensweise verfolgen, wird dabei als Marotte oder Ressentiment diffamiert. Dass die Genfer Konventionen eine Trennung von Militärischem und Zivilem fordern, wird großzügig ignoriert. Statt dessen wird das Vorrecht der Bundesregierung zur politischen Programmgestaltung so verstanden, dass zivile Akteure und Handlungsbereiche in die militärischen Logik von Intervention und Krisenreaktion eingeordnet werden – eine Dynamik, die Besorgnis auslösen muss. Gerade liberalen Traditionen, die bürgerschaftliches Engagement nicht an den Obrigkeitsstaat und dessen Präferenz für den Einsatz von Zwangsmitteln binden möchten, läuft diese Entwicklung diametral entgegen. Letzten Endes führt diese Forderung den nicht-hierarchischen Charakter von Vernetzung ad absurdum. Nicht um offene, situationsgerechte und funktionale Kooperationen unter Wahrung der eigenen Verantwortlichkeiten der Akteure mit Knotenpunkten für Kommunikation scheint es zu gehen, sondern eher um die Etablierung einer Kultur von Befehl und Gehorsam.

Wir plädieren mit Nachdruck dafür, die gesellschaftliche Verankerung vieler Hilfsorganisationen und ihre lange gewachsene Expertise zu respektieren sowie ihre an der Sicherheit von Menschen orientierte Handlungsmotivation anzuerkennen. Wenn diese, wie allzu oft durch die US-Sicherheitspolitik geschehen, in den Ruf kommen, der zivile Arm militärischer Aufstandsbekämpfung (*counter-insurgency*) zu sein, gehen ihr unabhängiger Status, ihre Glaubwürdigkeit und das Vertrauen der Partner verloren, alles Voraussetzungen für die eigene Sicherheit und ein nachhaltiges Arbeiten. Wer Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftliche Akteure im eigenen Land als quasi weisungsgebunden behandelt, verliert seine Glaubwürdigkeit, um gegenüber semi-autoritären oder autoritären Regimen wie z.B. im Iran, in der Russischen Föderation, in Birma oder in Simbabwe die dort praktizierte Gängelung von NGOs und Repression zivilgesellschaftlichen Engagements glaubwürdig zu kritisieren.

#### (3) Wenig Information über Fortschritte bei der Implementierung

Wie bereits beim Aktionsplan und den vorherigen Umsetzungsberichten spricht auch das aktuelle Dokument eine Reihe relevanter Themen an, ohne diese wirklich auszuarbeiten. Anstatt sich von vornherein auf relevante Aspekte und Entwicklungen zu konzentrieren und diese zu begründen, wird das Dokument so mitunter zu einem Sammelsurium mit teilweise nützlichen, teilweise zu Kontroversen einladenden Überlegungen, bei denen man aber nur wenig über Fortschritte und mögliche Hindernisse bei der Implementierung erfährt. So bleibt das Kapitel zu Gleichberechtigung/ Gleichstellung der Geschlechter erstaunlich allgemein und beschränkt sich auf Hinweise zu bestehenden Initiativen, wie etwa der im Jahre 2000 verabschiedeten UN-Sicherheitsratsresolution 1325, dem entwicklungspolitischen Gender-Aktionsplan 2009-2012 oder Aktivitäten zum Weltfrauentag. Zielführender wäre es, konkrete

Anregungen, wie sie etwa der Frauensicherheitsrat vorgebracht hat, aufzunehmen – so könnte Deutschland einen nationalen Aktionsplan zur Resolution 1325 einführen und gezielt den Anteil weiblichen Personals bei UN Friedensmissionen, Polizeimissionen und zivilem Personal erhöhen und Projekte zur Konsultation lokaler Frauengruppen im Vorfeld und bei der Durchführung von Friedensmissionen und Vermittlungsprozessen stärker fördern.

Konkreter wird der Umsetzungsbericht indes beim Kapitel „Rohstoffkonflikte“. Im Bereich einer möglichen Konkurrenz um knappe Rohstoffe, aber auch bei Fragen von Lebensmitteln vs. Energienutzung nachwachsender Rohstoffe wird deutlich, dass die Bundesregierung verschiedene Initiativen transparenter Regierungsführung und Zertifizierung im Bereich von Rohstoffgewinnung und -zertifizierung unterstützt. Recht wenig erfährt man aber, wie die Wirksamkeit solcher Initiativen eingeschätzt wird und ob und wo es Rückschläge gab. Zugleich bleibt die Einbeziehung der Privatwirtschaft auffällig vage und auf generelle Stichworte begrenzt (Global Compact Office, CSR, PPPs). Überhaupt nicht diskutiert wird, dass aus menschenrechtlicher Sicht seit langem die Forderung erhoben wird, solche Initiativen nicht nur auf Freiwilligkeit und Gegenseitigkeit beruhen zu lassen, sondern verbindliche, überprüfbare menschenrechtliche Standards für transnationale Konzerne auf internationaler Ebene zu vereinbaren.

Generell sind die Überlegungen zur Rolle der Privatwirtschaft erstaunlich unausgereift, was sich auch in dem entsprechenden Unterkapitel zeigt. Dem zweifelsohne wichtigen privatwirtschaftlichen Engagement in Krisenregionen wird Generalabsolution erteilt. Ihre krisenpräventive Wirkung wird einfach deklariert und soll beispielsweise im Israel/Palästina-Konflikt zu Dialog und Stabilität beigetragen und in Afghanistan Vertrauensbildung und Konfliktabbau bewirkt haben. Diese Aussagen werden allerdings weder empirisch nachgewiesen noch werden sie in den jeweiligen Konfliktkontext eingebettet. Großzügig wird die Diskussion der Frage ausgeblendet, inwieweit sich mögliche negative Rückwirkungen aus den Tätigkeiten bundesdeutscher Unternehmen in Krisenregionen ergeben – ein Thema, das schon häufig Medien und Politik beschäftigt hat. Was fehlt, sind überprüfbare Belege für krisenpräventive Wirkungen deutschen unternehmerischen Engagements, die freilich eines systematischen Ansatzes zur Wirkungsanalyse bedürften – leider wieder Fehlanzeige, obwohl zu diesem Bereich sogar einmal eine eigene Arbeitsgruppe des Ressortkreises eingerichtet worden war, die allerdings nur die Eröffnungssitzung erlebte.

#### (4) Keine Auswertung eigener Politik

Die Diskussion um Krisenprävention war in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre gegenüber dem im 3. Umsetzungsbericht dokumentierten Stand deutlich weiter fortgeschritten. Die damalige Diskussion war angesichts der Misserfolge in Somalia und Ruanda sowie deren schonungsloser Analyse maßgeblich durch das Do-No-Harm-Prinzip geprägt. Dieser Wissensstand und die damit einhergehende fundamentale Erkenntnis, dass zunächst nach den möglichen Krisen verschärfenden und Gewalt eskalierenden Folgen des eigenen Handelns Ausschau gehalten werden sollte, wird im 3. Umsetzungsbericht der Bundesregierung weitgehend ausgeblendet. Auch wird kaum reflektiert, welche Rückwirkungen das durchaus massive, vom Geiste militärisch-zivil geprägte Engagement in Afghanistan hatte und hat. Die Frage, ob beispielsweise groß angelegte wirtschaftliche Projekte auf multilateraler Ebene (v.a. Weltbank, IWF), aber auch Maßnahmen mit Beteiligung deutscher Wirtschaftsakteure lokale Konflikte negativ beeinflussen, war noch im Aktionsplan zumindest angedeutet worden. Nunmehr findet man nichts mehr davon. Ähnliches gilt für die in der Zuständigkeit der Welthandelsorganisation (WTO) liegenden Handelsabkommen. So fehlen im Umsetzungsbericht eine Reihe von Politikfeldern, in denen deutsche Interessen eine Rolle spielen und die mit Blick auf wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte direkte Konsequenzen haben. In diesem Zusammenhang kann es nur verwundern, dass die Auswirkungen deutscher Rüstungsexporte auf Krisenregionen – ein Themenfeld, zu dem es



kundige, jährliche Stellungnahmen der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) gibt – nicht ansatzweise Erwähnung finden.

Zu einer kritischen Betrachtung eigenen Handelns gehören nicht zuletzt Evaluationen und Wirkungsanalysen: Ein erster Schritt wären aussagekräftige und nachvollziehbare Datenübersichten (wie in unserem ersten Punkt erwähnt) sowie Fallstudien darüber, wie überhaupt bestimmte Wirkungen in komplexen Zusammenhängen identifiziert und beurteilt werden könnten. Gängige Modelle, wie etwa die Impact Assessment Guidelines der Europäischen Kommission oder PCIA-Instrumente sind nützlich für konkrete Projekte und Programme. Für übergeordnete, strategische Fragen hingegen sind sie zu kleinteilig angelegt. Hier wäre es erforderlich, in einen größeren Forschungsauftrag zu investieren. Das DIW hat gezeigt, wie im Bereich der Abschätzung von Kriegskosten vorgegangen werden kann. Die Evaluation des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) ist zwar ein guter, erster Schritt zur informierten Einschätzung. Sie wirft aber die Frage auf, warum nicht parallel auch Evaluationen der viel umfangreicheren militärischen Einsätze – wie etwa in Afghanistan – in Auftrag gegeben bzw. warum sie unter Verschluss gehalten werden.

(5) Schwacher Ressortkreis, Marginalisierung des Beirats – und neue Initiativen aus dem Parlament?

Dass der Aktionsplan in den Ministerien nicht hoch genug aufgehängt ist, dürfte Konsens sein. Der Ressortkreis ist in den vergangenen Jahren nur sehr mühsam in Gang gekommen, und seine Initiativen blieben begrenzt. Es gab aus den Bereichen Wissenschaft und Zivilgesellschaft zahlreiche, recht konkrete Vorschläge einer besseren institutionellen Verankerung, die zu wirklicher Kohärenz im Handeln führen könnte. Diese wurden zwar teilweise zur Kenntnis genommen, nicht aber umgesetzt. Ohne institutionelle Änderungen wird freilich die ressortübergreifende Durchschlagskraft stets begrenzt bleiben. Es bleibt zu hoffen, dass das breite Einvernehmen im Ressortkreis zur Notwendigkeit der Verbesserung der eigenen Anbindung an die Leitungsebene der Ressorts eine Folge hat.

Enttäuschend fällt auch die Bilanz zum Dialog zwischen Administration, Wissenschaft und Zivilgesellschaft aus. Wohl selten ist ein Beirat seitens der Administration derart marginal gehalten worden wie im Kontext des Aktionsplans. So ist es schon bezeichnend, dass der 3. Umsetzungsbericht erst im Nachhinein vom Beirat diskutiert werden soll und der Veröffentlichungstermin Beiratsmitgliedern erst im Nachgang bekannt gemacht wurde. Das dort vorhandene Potenzial an praktischer, politischer und akademischer Expertise wurde nur sehr begrenzt abgerufen. Bedingt durch einen Mangel an strategischer Orientierung auf Seiten des Ressortkreises, den häufigen Wechsel auf der Position des Beauftragten im Auswärtigen Amt, der mittlerweile neben dem Aktionsplan auch für humanitäre Hilfe, Menschenrechte und Terrorismusbekämpfung verantwortlich zeichnet, hielten sich über die Jahre die erfolgreichen Initiativen in äußerst engen Grenzen.

Zwar kam es an einigen Stellen zu interessanten thematischen Vorträgen im Beirat - vor allem wurde im Bereich der Präventionsansätze im Sudan ein ernsthafter Austausch gesucht. Doch bei den meisten Themen versandete der Dialog oder blieb ohne kontinuierliches Engagement und operative Konsequenz, auch im Falle Sudan. Hier gab es immerhin eine relevante aktuelle Befassung. Im gesamten bisherigen Zeitraum wurden die begrenzten Mittel für die Arbeit des Beirats als Begründung dafür angegeben, weshalb eines der wichtigsten Instrumente – das der Evaluation – ungenutzt blieb. Besonders bezeichnend ist, wie mit der Stellungnahme des Beirats zum 2. Umsetzungsbericht umgegangen wurde. Zunächst wurde diese nicht, wie eigentlich beabsichtigt, mit in den Bericht aufgenommen, sondern gesondert im Internet veröffentlicht. Dann wurden die insgesamt sechs Empfehlungen des Beirats kaum aufgegriffen. So wurde zwar eine Evaluierung des ZFD in Auftrag gegeben, nicht aber eine umfassendere Bestandsaufnahme krisenbezogener Aktivitäten der Bundesregierung (Empfehlung 1). Von einer professionellen Kommunikationsstrategie ist der

Ressortkreis nach wie vor weit entfernt (Empfehlung 2); der Krisenbeauftragte ist weiterhin öffentlich kaum sichtbar (Empfehlung 4). Die Verstärkung der Finanzmittel wird durch die jüngsten Haushaltsplanungen in ihr Gegenteil verkehrt (Empfehlung 5) und die Frühwarnsysteme sind nach wie vor nicht besser vernetzt (Empfehlung 6). Nur die Anregung, das Thema Krisenprävention und Friedenskonsolidierung als Querschnittsaufgabe bewusst zu machen (Empfehlung 3), wurde über Übungs- und Ausbildungsmodule weiter verfolgt und könnte durch das nationale Planspiel voran getrieben werden – auch wenn es hier erhebliche Verzögerungen gab und die im Juli 2008 angekündigte Unternehmung auch zwei Jahre später noch nicht umgesetzt war. Explizit geht der 3. Umsetzungsbericht bezeichnenderweise ebenso wenig auf den Bericht und die Stellungnahme des Beirats ein, wie er sich mit den Stellungnahmen anderer Akteure zum 2. Umsetzungsbericht auseinandersetzt. Zu einem von deutschen Friedensforschern vorgelegten Memorandum „Gewaltkonflikte vorbeugen“ wird angeführt, dass es vom Ressortkreis „ungeachtet der einzelnen Inhalte als nützliche Initiative“ begrüßt wurde. Wenn ein Memorandum allerdings *per se* begrüßt wird, die Inhalte aber offenbar so wenig der weiteren Beachtung bedürfen, dass man es nicht für nötig hält zu berichten, was man denn mit den Inhalten getan hat oder zu tun gedenkt, möchte man sich nicht vorstellen, welches Verständnis von Dialog und Austausch hier zugrunde liegt.

Das bislang insgesamt eher geringe Interesse des Parlaments am Aktionsplan könnte durch den neu eingerichteten Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ belebt werden, eine potenziell zuversichtlich stimmende Entwicklung. Eine erste Anhörung des Unterausschusses mit Experten und Expertinnen, die im Juni 2010 stattfand, deutet in eine erfreuliche Richtung. Irritierend ist jedoch, dass der Umsetzungsbericht den Ausschuss als „parlamentarisches Gremium zur Begleitung der Vorgaben des Koalitionsvertrages“ ansieht. Dies ist für eine durch Gewaltenteilung und parlamentarische Kontrolle der Regierung geprägte Demokratie ein zumindest verwunderliches Verständnis auf Seiten der Exekutive. Auch wird sich erweisen müssen, ob der Ausschuss, wie im Titel angedeutet, die Zivile Krisenprävention nach vorne setzt oder diese letztlich auch nur als ein austauschbares Mittel unter vielen im Sinne vernetzter Sicherheit sieht. Es bleibt abzuwarten, ob aus diesem Ausschuss Anstöße an die Regierung kommen, dem Aktionsplan entsprechende politische Umsetzungs- und Steuerungsinstrumente zur Seite zu stellen und auch ein Leitbild zu entwickeln, das einem Primat des Zivilen wirklich folgt und auch die entsprechenden Ressourcen und Konzepte zur Verfügung stellt.

Köln/ Berlin, den 13. September 2010

**Plattform Zivile Konfliktbearbeitung    Forum Menschenrechte**

für den Sprecherrat: Ulrich Frey

für den Koordinierungskreis: Dr. Jochen Motte

---

Mitglieder des Sprecherrates der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung sind:

Prof. Dr. Tobias Debiel, Ulrich Frey, Dr. Wolfgang Heinrich, Felix Koltermann, Uwe Trittman, Geschäftsführung: Christiane Lammers

Mitglieder des Koordinierungskreises des Forum Menschenrechte sind:

Peter Amsler, Günter Burkhardt, Henny Engels, Daniel Legutke, Sven Lüders, Dr. Monika Lueke, Dr. Jochen Motte, Michael Windfuhr



## PLATTFORM ZIVILE KONFLIKTBEARBEITUNG

Die PLATTFORM ZIVILE KONFLIKTBEARBEITUNG ist das Netzwerk der zivilgesellschaftlich verankerten Konfliktbearbeitung in Deutschland. In ihr zusammengeschlossen haben sich Organisationen, Einrichtungen, Dachverbände und Personen, die in unterschiedlichsten Arbeitsbereichen tätig sind: Friedensarbeit im In- und Ausland, Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechtsarbeit, Konfliktbearbeitung und Mediation, Humanitäre Hilfe und Wissenschaft mit Forschung und Lehre sind ihr verbunden. Der gemeinsame Kerngedanke ist die Idee, Konflikte zivil und somit gewaltfrei nachhaltig zu bearbeiten.

Die Plattform hat sich 1998 gegründet. Ihr gehören inzwischen ca. 190 Organisationen und Einzelpersonen an. Advocacy und Community sind ihre beiden Schwerpunkte. Konkret bedeutet dies:

- die Information über Konflikte und Konfliktbearbeitung
- den Dialog zwischen unterschiedlichen Arbeitsfeldern
- das Einwirken auf politische Entscheidungen
- Öffentlichkeits- und Bildungsinitiativen

Als Informationsnetz für zivile Konfliktbearbeitung stellt die Plattform insbesondere ihre Website: [www.konfliktbearbeitung.net](http://www.konfliktbearbeitung.net) zur Verfügung.

Die Plattform und ihre Mitglieder haben in Deutschland den Prozess der Institutionalisierung und Professionalisierung der zivilen Konfliktbearbeitung entscheidend gefördert. Im Beirat Zivile Krisenprävention ist sie durch Angelika Spelten vertreten.

PLATTFORM ZIVILE KONFLIKTBEARBEITUNG  
Obenmarspforten 7-11  
50667 Köln

Tel./Fax. ++49 (0)221 - 16932460  
mail: [koordination@konfliktbearbeitung.net](mailto:koordination@konfliktbearbeitung.net)  
[www.konfliktbearbeitung.net](http://www.konfliktbearbeitung.net)

## FORUM MENSCHENRECHTE

Das FORUM MENSCHENRECHTE ist ein Netzwerk von 50 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen – weltweit, in bestimmten Weltregionen, Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland. Das Forum wurde 1994 im Anschluss an die Wiener Weltmensenrechtskonferenz von 1993 gegründet.

Die gemeinsame Arbeit dient vor allem folgenden Zielen:

- die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und des Deutschen Bundestags auf nationaler und internationaler Ebene kritisch zu begleiten
- gemeinsame Vorhaben zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes weltweit durchzuführen
- Bewusstsein zu Fragen der Menschenrechte in der deutschen Öffentlichkeit bilden, dabei auch auf mögliche Menschenrechtsverletzungen in Deutschland hinzuweisen und auf ihre Lösung hinarbeiten
- Informationen unter den Mitgliedsorganisationen zu menschenrechtsrelevanten Themen auszutauschen
- lokale, regionale und nationale NGOs bei den internationalen Aspekten ihrer Arbeit zu unterstützen und die internationale Vernetzung von NGOs zu fördern.

Das Forum Menschenrechte wird durch Dr. Jochen Motte von der VEM (Vereinte Evangelische Mission) im Beirat Zivile Krisenprävention vertreten.

FORUM MENSCHENRECHTE  
Haus der Demokratie und Menschenrechte  
Greifswalderstr. 4  
10405 Berlin

Tel. ++49 (0)30 - 4202 1771  
Fax. ++49 (0)30 - 4202 1772  
mail: [kontakt@forum-menschenrechte](mailto:kontakt@forum-menschenrechte)  
[www.forum-menschenrechte.de](http://www.forum-menschenrechte.de)