

Musterknabe oder Sorgenkind? Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung auf dem Prüfstand¹

Christoph Weller²

Musterknabe

Kurz vor der Sommerpause diesen Jahres hat die Bundesregierung ihren zweiten Umsetzungsbericht zum Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vorgelegt, in dem sie sich als Musterknabe präsentiert – wohl kaum verwunderlich, wenn man monologisch darüber berichten darf, ob man seine Hausaufgaben gemacht hat. Jetzt aber stehen die Dialoge an, weshalb ich es sehr begrüße, dass Welthungerhilfe und Heinrich-Böll-Stiftung zu dieser Veranstaltung eingeladen haben und wir auf dem Podium unter anderem den Vorsitzenden des Ressortkreises Zivile Krisenprävention der Bundesregierung, Herr Botschafter von Alvensleben bei uns haben. Und ich freue mich in besonderer Weise über die große Zahl von TeilnehmerInnen bei dieser Veranstaltung, die ein gutes Zeichen dafür ist, dass der Aktionsplan von 2004 noch nicht in Vergessenheit geraten ist.

Inwiefern wir es beim Aktionsplan auch mit einem Sorgenkind zu tun haben, möchte ich im Laufe meiner Ausführungen auch noch thematisieren. Zunächst aber will ich die Positiva in der Umsetzungsbilanz kurz darstellen, die ja auch zu einem Prüfbericht gehören:

- 1) Die Suchbewegungen der Formierungsphase des Aktionsplans und seiner Institutionen sind weitgehend abgeschlossen, was sich an drei Indikatoren festmachen lässt:
 - Der Beauftragte für zivile Krisenprävention des Auswärtigen Amtes, der zugleich Vorsitzender des Ressortkreises ist, hängt institutionell in seinem eigenen Haus nun nicht mehr in der Luft, sondern hat als Beauftragter für Globale Fragen die erforderlichen Kapazitäten und Ressourcen, um die Zivile Krisenprävention konsequent und tatkräftig voranzutreiben.

¹ Impulsreferat bei der Veranstaltung „Musterknabe oder Sorgenkind? Der Aktionsplan ‚Zivile Krisenprävention‘ der Bundesregierung auf dem Prüfstand“ von Welthungerhilfe und Heinrich-Böll-Stiftung am 23. September 2008 in Berlin (Heinrich-Böll-Stiftung, Belletage, Schumannstr. 8).

² Prof. Dr. Christoph Weller, Lehrstuhl für Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Friedens- und Konfliktforschung der Universität Augsburg (<http://www.philso.uni-augsburg.de/de/lehrstuehle/politik/politik1/>).

- Der Beirat für zivile Krisenprävention hat sich etabliert und seine Rolle gefunden, sichtbar an seiner ausgezeichneten Stellungnahme zum Zweiten Umsetzungsbericht,³ auf die ich später noch eingehen werde.
- Die Fachöffentlichkeit bleibt aktiv und fordert die Umsetzung des Aktionsplans ein. Beispiele hierfür sind die Stellungnahmen zum zweiten Umsetzungsbericht von Plattform Zivile Konfliktbearbeitung zusammen mit dem Forum Menschenrechte,⁴ von der „Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung“⁵ oder auch der zwar eher missglückte, aber prominent platzierte taz-Artikel in diesem Sommer.⁶

- 2) Der sichtbarste Fortschritt bei der Umsetzung des Aktionsplans ist eine spürbare Erhöhung der Haushaltsmittel, die sich dem Thema „Zivile Krisenprävention“ zuordnen lassen. Ich will jetzt keine Zahlen nennen, aber dass unter anderem für ZIVIK und den Zivilen Friedensdienst heute mehr Mittel als 2005 zur Verfügung stehen, ist ein gutes Zeichen.
- 3) Kaum präzise zu erfassen, aber doch an vielen Stellen offensichtlich ist die Bewusstseinsbildung innerhalb der Bundesregierung zum Thema „Zivile Krisenprävention“. Sie kommt voran, aus meiner und wahrscheinlich auch aus Ihrer Sicht viel zu langsam, aber genau diese Prozesse gehen ja nie von heute auf morgen.⁷ Und sie werden in einer Regierungsadministration natürlich auch noch durch eine Bürokratie und ihre Routinen gebremst, die ja zugleich immer auch ein stabilisierendes Element besitzt – was durchaus positiv zu bewerten ist, denn wenn die Bürokratie der zivilen Krisenprävention erstmal etabliert ist, wird sie nicht mehr ohne weiteres einfach wieder abzuschaffen sein, auch wenn einmal die Parteien, die den Aktionsplan initiiert haben, nicht mehr an der Regierung beteiligt

³ „Zivilgesellschaftliche Perspektiven zum Aktionsplan. Bericht und Stellungnahme des Beirats „Zivile Krisenprävention“, veröffentlicht auf der Homepage des Auswärtigen Amts: <http://www.auswaertigesamt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/neu/Downloads/Aktionsplan-Bericht2-Stellungnahme.pdf>

⁴ Plattform Zivile Konfliktbearbeitung/Forum Menschenrechte: Stellungnahme zum 2. Bericht der Bundesregierung „Krisenprävention als gemeinsame Aufgabe“, Berlin, 11. September 2008 (<http://www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file1135.pdf>).

⁵ „Vertrauen auf die Kraft des Zivilen. Kommentar zum 2. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans ‚Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘“, Berlin, 22. September 2008 (http://www.eed.de/fix/files/doc/080919_Zivile_Krisenpraevention_GKKE.pdf).

⁶ „Frieden schaffen ohne Waffen – geht doch! Wie zivile Krisenprävention funktioniert und was die Regierung tun müsste“ sowie „Gnadenlos beschönigt: Bilanz der zivilen Krisenprävention“, in: die tageszeitung vom 28. Juli 2008, Seiten 1, 4, 5 (<http://www.taz.de/1/politik/deutschland/artikel/1/gnadenlos-beschoenigt/>).

⁷ Um diese Prozesse weiter zu intensivieren schlägt der Beirat vor: „Um das Bewusstsein der Akteure in den Ressorts für die ‚prioritäre Querschnittsaufgabe‘ der Krisenprävention und Friedenskonsolidierung frühzeitig zu schärfen, regt der Beirat die Entwicklung von Curricula und deren Einsatz in der Diplomatenausbildung, bei der Führungsakademie der Bundeswehr sowie der Bundesakademie für Sicherheitspolitik an“ (Zivilgesellschaftliche Perspektiven zum Aktionsplan. Bericht und Stellungnahme des Beirats „Zivile Krisenprävention“, Berlin 2008).

sein sollten. Deshalb lohnt sich dieser mühsame und langwierige Prozess der Bewusstseinsbildung und Bürokratisierung der zivilen Krisenprävention und die dafür aufzubringende Geduld.

Sorgenkind Aktionsplan

Der eben beschriebene, insgesamt eher langsame Sonnenaufgang der zivilen Krisenprävention in Deutschland produziert natürlich auch lange Schatten, auf die ich hier stichwortartig auch eingehen will, ehe ich noch drei konkrete Anregungen für die anstehende Weiterarbeit bei der Umsetzung des Aktionsplans vorstelle.

Wenn ich die schulische Terminologie der Frage nach Musterknaben oder Sorgenkind nochmals aufgreifen darf, würde ich sagen, dass die Bundesregierung nach vier Jahren, also gewissermaßen am Übergang in eine weiterführende Schule, ihr Klassenziel noch nicht erreicht hat. Und diese Einschätzung ist jetzt kein Pisa-Test mit von außen herangetragenem Indikatoren, sondern als Messlatte dienen mir die von der Bundesregierung selbst formulierten Ziele, an die ich an dieser Stelle nochmals erinnern will:

Im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung vom November 2005 wurden folgende Aufgaben festgeschrieben:

- Instrumentarien zur Krisenprävention ausbauen;
- Krisenprävention als *prioritäre* Querschnittsaufgabe verankern;
- der Ressortkreis soll gestärkt werden;
- Frühwarnmechanismen sollen verbessert werden;
- Bereitstellung zusätzlicher Mittel.

Im Ersten Umsetzungsbericht zum Aktionsplan vom Juni 2006 hatte sich die Bundesregierung folgendes vorgenommen:

- Die internationale Vermittlung der Inhalte der zivilen Krisenpräventionspolitik Deutschlands und die entsprechende Stärkung multilateraler Strukturen;
- Die internationale Vernetzung mit nicht-staatlichen Akteuren und Organisationen – diese zwei Aufgaben sind m.E. durch das Ende der EU- und G8-Präsidentschaft nicht abgeschlossen, sondern müssen fortgeführt und weiter intensiviert werden;
- Die bessere ressortübergreifende Nutzung vorhandener Frühwarnmechanismen und effektive Einbeziehung der Expertise aus der Zivilgesellschaft – an diesen Punkt erin-

nernt auch der Beirat in seiner Stellungnahme: „Für unverzichtbar hält der Beirat eine Vernetzung der bestehenden Frühwarninstrumente in den Ressorts und 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. Dabei können NRO auf Grund ihrer Präsenz vor Ort in Ergänzung der offiziellen Einrichtungen und als Korrektiv essentielle Beiträge leisten“ (Zivilgesellschaftliche Perspektiven zum Aktionsplan).

- Die systematische Aufbereitung von *lessons learned*, insbesondere bezogen auf zivilmilitärische Kooperation – darauf bezieht sich gleich eine meiner konkreten Anregungen;
- Die Privatwirtschaft stärker in die zivile Krisenprävention einbeziehen und ihre Rolle präzisieren – die Einbeziehung mehrerer Vertreter von großen Wirtschaftsunternehmen in den Beirat für zivile Krisenprävention ist zu wenig;
- Stärkung nationaler krisenpräventiver Strukturen, u.a.:
 - einen „Zuwachs an Operationalität des Ressortkreises“;
 - das krisenpräventive Engagement der Bundesregierung effektiver und kohärenter machen;
 - eine verbesserte Kommunikationsstrategie.

Zu diesen Aufgabenfeldern, die sich die Bundesregierung im ersten Umsetzungsbericht zum Aktionsplan selbst verordnet hat, will ich jetzt keine weiteren Einzelnoten verteilen. Diese Auflistung ist vielmehr als ein Angebot an das Podium gedacht, um wichtige Punkte herauszugreifen und differenziert zu bewerten. Insgesamt stimme ich aber mit der Empfehlung des Beirats für zivile Krisenprävention überein, „eine externe Evaluierung der mit der Umsetzung des Aktionsplans betrauten Durchführungseinrichtungen in Auftrag zu geben. Zwar ist der Zeitraum seit Verabschiedung des Aktionsplans im Mai 2004 relativ kurz, doch lassen sich etwaige Veränderungen am ehesten in einem solchen frühen Stadium durchführen. Ergänzend wäre im Anschluss an den 1. Umsetzungsbericht (,Aktionsplan im Aktionsplan’) auch zu prüfen, ob mit den Maßnahmen des Aktionsplans die angestrebten Ziele erreicht werden konnten und ob sie den aktuellen nationalen wie internationalen Herausforderungen entsprechen“ (Zivilgesellschaftliche Perspektiven zum Aktionsplan).

Lassen Sie mich abschließend zu drei Aspekten noch ein paar konkretisierte Anregungen geben, wie ich mir beim Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung das Abstreifen des Sorgenkind-Images vorstellen könnte:

Umgang mit zusätzlichen Mitteln

Bei der Bereitstellung zusätzlicher Mittel ist die Bundesregierung durchaus auf einem richtigen Weg, aber sie vergisst dabei zunehmend eine Grundintention des Aktionsplans: *größere Kohärenz durch verbesserte Koordination!*

Und Koordination kostet auch Geld, Kohärenz gibt es nicht zum Nulltarif! Auch wenn wir inzwischen das Zeitalter der kommunikativen Flatrates erreicht haben, bedarf es trotzdem noch der Personen, die miteinander kommunizieren, sich informieren und absprechen müssen. Kommunikation und Koordination benötigt Zeit und dafür stehen ganz offensichtlich zu wenig Ressourcen zur Verfügung, nimmt man die Klagen über die zu große Arbeitsbelastung des für die zivile Krisenprävention zuständigen Personals ernst. Verantwortlichkeit für zusätzliche Mittel erfordert auch zusätzliche personelle Ressourcen.

Und um dies an einem konkreten Beispiel noch weiter zu konkretisieren und zu veranschaulichen: Ob die krisenpräventiven Maßnahmen der kirchlichen Hilfswerke, von Parteistiftungen, von GTZ und KFW, des Auswärtigen Amts und der Privatwirtschaft, von NGOs und ZFD in einem afrikanischen Land, in dem es *keine* akute Krise gibt, sich einigermaßen komplementär zueinander verhalten, dafür gibt es bis heute keinerlei Koordinationsmöglichkeit, sondern nur eine Negativ-Erfahrung: den sog. Ländergesprächskreis Nigeria.

Ich möchte anregen, den Beirat für zivile Krisenprävention zu beauftragen, einen weiteren Versuch zur Koordination länderbezogener Krisenpräventionsmaßnahmen zu starten und dafür auch die notwendigen Mittel bereitzustellen. Daraus sollten sich sukzessive gut vernetzte länderbezogene Krisenpräventionskommissionen bilden,⁸ in denen die Zusammenarbeit zwischen Regierungsstellen und zivilgesellschaftlichen Akteuren weiter geübt und praktiziert werden kann. Die entsprechenden Erfahrungen in der Arbeitsgemeinschaft entwicklungspoli-

⁸ Vgl. ausführlicher dazu: Christoph Weller: Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung – Jetzt ist dynamische Umsetzung gefordert. Eine Zwischenbilanz nach drei Jahren (INEF Policy brief 02, Duisburg 2007), (<http://www.inef.uni-duisburg.de/page/documents/PolicyBrief02.pdf>).

tische Friedensarbeit (FriEnt) sind ermutigend und sollten in die Vorbereitungen einbezogen werden.

Konzeptionelle Lücken

Es lässt sich bis heute kein Fortschritt erkennen bei der Schließung konzeptioneller Lücken von Ziviler Krisenprävention. Schon die AutorInnen des Aktionsplans hatten dieses Problem vorausgesehen und in Aktion 160 dem Beirat für zivile Krisenprävention die Möglichkeit eingeräumt, konzeptionell Lücken schließen zu lassen.⁹ Und ich will auch diesen Punkt noch weiter konkretisieren am Thema „zivil-militärische Kooperation“:

NATO und Bundeswehr haben sehr präzise Konzepte von CIMIC, also zivil-militärischer Zusammenarbeit, in denen sie alle zivilen Aktivitäten für ihre militärischen Ziele funktionalisieren. Das ist nicht zu kritisieren, sondern konzeptionell vorbildlich, denn das ist deren Job.

Wann aber macht die zivile Seite auch endlich ihren Job und entwirft ihre Konzepte der zivil-militärischen Kooperation, in denen die militärischen Aktivitäten für die *zivile* Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung funktionalisiert werden? Die zivile Krisenprävention und nachhaltige Friedenskonsolidierung ist doch angeblich unser gemeinsames Ziel?!

Kommunikationsstrategie

Wenn der Bundesregierung etwas wirklich wichtig ist, ist sie auch in der Lage, es in die Öffentlichkeit zu vermitteln. Ein schönes Beispiel in unserem Politikfeld ist das Weißbuch zur Sicherheitspolitik, nicht nur vier-farbig, sondern auch vier-sprachig zu bestaunen unter „www.weissbuch.de“.

Wenn die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 9. Mai 2008 recht hat und der Aktionsplan Zivile Krisenprävention wirklich „der politische Referenzrahmen“ mit einem „umfassenden Ansatz“ ist, dem auch das Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands folgt,¹⁰ dann stellt sich die Frage:

⁹ „Der Beirat für zivile Krisenprävention kann Evaluierungsempfehlungen in Auftrag geben. Deren Ergebnisse werden bei der weiteren Umsetzung des Aktionsplanes berücksichtigt (159). Dazu zählt u.a. auch ein Forschungsauftrag zur Schließung konzeptioneller Lücken im Bereich der zivilen Krisenprävention, der sowohl grundsätzliche Fragen als auch die Entwicklung praxisbezogener Konzepte für unterschiedliche Teilbereiche der Krisenprävention umfasst (160)“ (Aktionsplan, Seite 67).

¹⁰ „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Winfried Nachtwei, Kerstin Müller (Köln), Ute Koczy, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN –

Warum werden die Umsetzungsberichte zu diesem „politischen Referenzrahmen“ nicht von Herrn Steinmeier oder Herrn Erler in der Bundespressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt, sondern heimlich, still und leise auf einer Unterseite der Unterseite der Unterseite „Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung“ ins Netz gestellt und dann als Bleiwüste gedruckt?

Wenn die Umsetzung des Aktionsplans wirklich so ausgezeichnet verläuft, wie es im Zweiten Umsetzungsbericht steht, dann sollte das Auswärtige Amt sich auch damit schmücken dürfen – und ich verstehe nicht, warum es das nicht tut.

Schluss

Wenn wir in Bayern am kommenden Wochenende gewählt haben werden, beginnt endgültig der Bundestagswahlkampf. Und dann ist es an Ihnen allen, der Bundesregierung zu vermitteln, dass auch die Krisenpräventionspolitik, die der Kanzlerkandidat der SPD federführend verantwortet, eine Rolle spielt. Der Aktionsplan liefert dafür ein großartiges Instrument: Die Beauftragten bzw. Ansprechpartner für zivile Krisenprävention in den Ministerien „stehen der Zivilgesellschaft für Anfragen zur Verfügung und sorgen für die Weiterleitung von Anregungen und Eingaben an die zuständigen Stellen“ (Aktion 136).

Nicht nur die Bundesregierung, auch wir sollten den Aktionsplan sehr ernst nehmen und zum Beispiel die Aktion 136 regelmäßig durchführen, damit nicht nur der Ressortkreis in seinem Umsetzungsbericht, sondern auch der Kanzlerkandidat der SPD sich als Musterknabe der zivilen Krisenprävention präsentieren will – damit wäre der Aktionsplan noch nicht umgesetzt, aber schon viel gewonnen.