

ZIVILE KONFLIKTBEARBEITUNG IN DEUTSCHLAND – ZWISCHEN TRADITION UND NEUEM ROLLENVERSTÄNDNIS

von *Stefano Bruno*

EINLEITUNG

Bei der zivilen Konfliktbearbeitung geht es typischerweise darum, einen innerstaatlichen Konflikt zwischen verfeindeten Volksgruppen oder zwischen der Regierung und Guerilla-Organisationen zu schlichten und im Idealfall nachhaltig zu lösen. Merkmale und Hintergründe solcher Auseinandersetzungen sind beispielsweise ungelöste Territorial- und Minderheitenfragen, nicht aufgearbeitete Vergangenheitsprozesse, organisierte Kriminalität oder systematische Menschenrechtsverletzungen gegen bestimmte Volksgruppen. Beispiele für Konflikte sind die Auseinandersetzungen zwischen der Regierung Sri Lankas und den *Tamil Tigers*, der mehr als 20 Jahre dauernde Bürgerkrieg im Sudan, der seit elf Jahren schwelende Bürgerkrieg in Nepal oder die Auseinandersetzungen zwischen der kolumbianischen Regierung und den beiden Guerillaorganisationen FARC und ELN. Mit der seit dem Ende des Kalten Krieges gestiegenen Bedeutung innerstaatlicher Konflikte hat auch die zivile Konfliktbearbeitung für die Sicherung der Stabilität im internationalen Staatensystem eine deutlich erhöhte Relevanz erhalten. Denn oft wirken sich innerstaatliche Konflikte direkt oder indirekt (etwa durch unkontrollierte Migrationsströme) auf eine ganze Region oder weiter entfernte Staaten aus.

Einerseits besteht zwar bei den heutigen innerstaatlichen Konflikten eine grössere Chance für eine nachhaltige Konfliktbearbeitung als bei den machtpolitisch bedingten Auseinandersetzungen während des Kalten Krieges, in denen das Ziel der beiden Supermächte USA und UdSSR systembedingt in der Eindämmung oder bestenfalls Deeskalation

* Der Autor dankt Andreas Wenger und Victor Mauer für wertvolle Kommentare und die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts. Ebenfalls für die sorgfältige Durchsicht des Manuskripts gilt ein Dank Isabelle Abele-Wigert. Spyridon Mitropoulos dankt der Autor für seine Unterstützung bei Rechercharbeiten.

einer Konfliktlage liegen konnte. Andererseits erweist sich aber auch die Dringlichkeit für die Lösung heutiger innerstaatlicher Konflikte weit aus grösser. Die meist hohen Opferzahlen solcher Konflikte rufen nach einer raschen Deeskalation und Friedenssuche. In vielen Fällen müssen zudem erst wieder staatliche Strukturen aufgebaut werden, wie etwa das Beispiel Somalia seit Anfang der 1990er Jahre verdeutlicht.

Zivile Konfliktbearbeitung bedeutet in einem breiten Verständnis, Regeln und Institutionen zu besitzen oder zu etablieren, die bei aktuellen oder zukünftigen Konflikten Gewaltanwendung verhindern.¹ In der Praxis blieb allerdings für das Konzept der zivilen Konfliktbearbeitung bis 1989 wenig bis gar kein Raum. Einerseits waren die prägenden Konflikte in der Bipolarität des Kalten Krieges grösstenteils von zwischenstaatlicher Natur. Eine Einmischung von Drittstaaten wurde dabei stets aus dem Blickwinkel des Ost-West-Antagonismus gesehen, wie die zahlreichen so genannten «heissen Stellvertreterkriege» zeigten. Andererseits zog das militärische Gewaltpotential zwischen 1945 und 1989 aufgrund seines zerstörerischen Ausmasses die grösste Aufmerksamkeit auf sich. In diesem Handlungsrahmen gab es für die zivile Konfliktbearbeitung nur eine untergeordnete Rolle. So dominierten bis Ende der 1980er Jahre (Auf-) Rüstung und gegenseitige nukleare Abschreckung das Gefährdungsspektrum im internationalen Staatensystem. Bis zum Ende des Kalten Krieges wurde Sicherheit im Wesentlichen entweder als Sicherheit vor äusserer, militärischer Bedrohung oder als innere Sicherheit, als Durchsetzung von Recht und Ordnung verstanden.

Die «Agenda für den Frieden» des damaligen Uno-Generalsekretärs Boutros Boutros-Ghali gab 1992 nunmehr einen wichtigen Impuls für einen Paradigmawechsel, betonte die Agenda doch neben Massnahmen zur Friedenssicherung besonders auch die Rolle von Krisenprävention und Friedenskonsolidierung. Mit der Veröffentlichung des Berichtes *Prevention of Armed Conflict* im Jahr 2001 führte der neue Uno-Generalsekretär Kofi Annan die Bemühungen seines Vorgängers fort, indem er eine «Kultur der Prävention» forderte. Für die europäische Debatte

1 Weller, Christoph. Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind? Regierung und Nichtregierungsorganisationen formulieren ehrgeizige Pläne. In: *Friedensgutachten 2004*. INEF, FEST, IFSH, HSFK und BICC, S. 279.

wiederum wurden die *DAC-Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation* aus dem Jahr 1997 und die *DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict* von 2001 zu zentralen Referenzdokumenten.²

Insbesondere der «Ruanda-Schock» von 1994 zeigte der Weltöffentlichkeit auf dramatische Weise, wie sich die Gefährdungslage innerhalb weniger Jahre verändert hatte und wie wenig etablierte Krisen- und Frühwarnmechanismen auf diese neue Situation zu reagieren fähig waren. Frühere Spielregeln, wonach Bedrohungen auf der Grundlage von Abschreckung, Eindämmung und rationalem Kalkül begegnet werden konnte, galten plötzlich nicht mehr. Innerstaatliche beziehungsweise ethnische oder religiös motivierte Konflikte wurden zum Merkmal einer neuen Epoche, in welcher der Krieg auch wieder nach Europa zurückkehrte, wie dies die Ereignisse auf dem Balkan insbesondere in der ersten Hälfte der 1990er Jahre dramatisch bezeugten.³

Gerade aufgrund der mit diesem Typus von Konflikten verbundenen tatsächlichen oder empfundenen unmittelbaren Rückwirkungen auf die Sicherheit der eigenen Gesellschaft gewinnt in zahlreichen westlichen Staaten die zivile Konfliktbearbeitung seit Mitte der 1990er Jahre als Teil der Aussen- und Sicherheitspolitik zunehmend an Bedeutung. Aber auch in der Wissenschaft hat sich die Thematik in den letzten Jahren als Forschungszweig stärker etabliert.⁴ Ein grosser Teil der Wissenschafts-

2 Bei der DAC handelt es sich um den Entwicklungsausschuss der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD).

3 Die 1990er Jahre wurden mit fünf Millionen Opfern zum mit Abstand verlustreichsten Jahrzehnt seit dem Zweiten Weltkrieg.

4 Vgl. etwa den Sammelband von Mader, Gerald/ Wolf-Dieter Eberwein und Wolfgang R. Vogt (Hrsg.). *Zivile Konfliktbearbeitung – Eine internationale Herausforderung. Schriftenreihe des Österreichischen Studienzentrums für Frieden und Konfliktlösung (ÖSFK)*. Studie für europäische Friedenspolitik. Band 8. Münster, 2001. Hierbei sei vor allem auf den Aufsatz von Thania Paffenholz «Ansätze ziviler Konfliktbearbeitung» verwiesen. Vgl. im Weiteren Matthies, Volker. *Krisenprävention – Vorbeugen ist besser als Heilen*. Opladen: Leske + Budrich, 2000; Reyhler, Luc/Paffenholz, Thania (Hrsg.). *Peace-Building. A Field Guide*. Boulder: Lynne Rienner, 2001. Interessante Einblicke in die Praxis der zivilen Friedensförderung geben die Joint Utstein Study of Peacebuilding zu ausgewählten Ländern (unter anderem zu Deutschland, vgl. <http://www.oecd.org/dataoecd/32/53/33983789.pdf>) sowie die Studie von Catriona Gourlay: *Lessons Learned – Rosters for the Deployment of Civilian Experts in Peace Operations*, 2006. <http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Rosters%20for%20the%20deployment%20of%20Civilian%20Capabilities%2014%20Feb%202006.pdf>.

literatur befasst sich spezifisch mit Fallstudien zu einzelnen Ländern oder Regionen, in denen zivile Friedensförderung betrieben wird.⁵

Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags steht die zivile Konfliktbearbeitung Deutschlands. Es soll aufgezeigt werden, dass der Entscheid der Bundesrepublik zugunsten einer aktiveren Rolle in der zivilen Konfliktbearbeitung insbesondere aus der Kombination aus einem neuen Rollenverständnis seit dem Ende des Kalten Krieges und aus der traditionellen Selbstperzeption des Landes als zivile Macht erklärbar ist. Deutschland nutzt den seit 1990 neu gewonnenen aussenpolitischen Handlungsspielraum für ein verstärktes militärisches wie ziviles Engagement, ohne jedoch einen umfassenden Kurswechsel in der Aussen- und Sicherheitspolitik vorzunehmen, wenn auch hinsichtlich der Mittelwahl beträchtliche Veränderungen vollzogen worden sind (insbesondere die Auslandseinsätze der Bundeswehr).

Obwohl die Bundesrepublik im internationalen Staatensystem als Mittelmacht gilt, bekennt sie sich zu einer eher zurückhaltenden und stark auf der zivilen Schiene agierenden Sicherheitspolitik. Für die Beschreibung der aussen- und sicherheitspolitischen Rolle der Bundesrepublik eignet sich der von Hanns W. Maull in seinen zahlreichen Abhandlungen geprägte Begriff «Zivilmacht»⁶ am besten. Die Zivilmächtorientierung Deutschlands wird insbesondere im Bekenntnis zu zivilisatorischen Werten, einer Strategie der grundsätzlichen Einbindung und Integration, der Bereitschaft zu Souveränitätsverzicht, der Norm kollektiven Handelns und einem ausschliesslich gewaltfreien aussenpolitischen Instrumentarium erkennbar.⁷ Dazu gesellen sich noch die auch

5 Vgl. etwa Adebajo, Adekeye. *Building Peace in West Africa. Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau*. Boulder: Lynne Rienner, 2002. Belloni, Roberto. Civil Society and Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina. In: *Journal of Peace Research* 38 (2001), Nr. 2, S. 163–180. Ginifer, Jeremy. Peacebuilding in the Congo. *Mission Impossible?* In: *International Peacekeeping* 9 (2002), Nr. 3, S. 121–129.

6 Deutschland entwickelte seine Strategie einer «Zivilmacht» in den 1950er und 1960er Jahren, vgl. Maull, Hanns W. «Normalisierung» oder Auszehrung? Deutsche Aussenpolitik im Wandel. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (B 11/2004)*, S. 22 und Maull, Hanns W. Germany and Japan: The New Civilian Powers. In: *Foreign Affairs* 69 (Winter 1990/91), Nr. 5, S. 92.

7 Frenkler, Ulf/Harnisch, Sebastian/Kirste, Knut/Maull, Hanns W./Wallraf, Wolfram. DFG-Projekt «Zivilmächte» – *Schlussbericht und Ergebnisse. Deutsche, amerikanische und japanische Aussenpolitikstrategien 1985–1995: Eine vergleichende Untersuchung zu Zivilisierungsprozessen in der Triade*. Trier, 1997. In: <http://www.politik.uni-trier.de/forschung/workshop/dfgfinal.pdf>, S. 36.

nach dem Ende des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung bewusst aufrechterhaltene aussen- und sicherheitspolitische Bescheidenheit. Obwohl sich nunmehr auch die Bundeswehr an kollektiven Bemühungen zur internationalen Konfliktvermeidung und Krisenbewältigung beteiligt, die über den europäischen Rahmen hinausgehen, ist der deutsche Beitrag weiterhin primär politisch und wirtschaftlich ausgerichtet. In Einsätzen von Streitkräften handelt die Bundesrepublik nur mit Verbündeten und Partnern zusammen.⁸

Deutschland als Mitglied der so genannten «Nördlichen Dimension» war zudem zusammen mit den nordischen Ländern eine der treibenden Kräfte, welche die Thematik der zivilen Konfliktbearbeitung in den vergangenen Jahren innerhalb der Europäischen Union (EU) stark vorangetrieben haben. Konkret flossen diese Anstrengungen in die Gipfeltreffen von Köln, Helsinki (beide 1999) und Feira⁹ (2000) sowie in die Vertragsrevision von Nizza (2001) ein. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich auf einen ehrgeizigen, institutionelle und operative Elemente verbindenden Stufenplan zur Verwirklichung einer Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Die darin neu formulierten Aufgaben des zivilen und militärischen Krisenmanagements sind Teil einer umfassenden Strategie, welche von der Krisenvorbeugung bis hin zur Krisenbewältigung reicht.¹⁰

Im Zusammenhang mit der zivilen Konfliktbearbeitung werden im offiziellen Sprachgebrauch in Deutschland die Begriffe zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung benutzt.¹¹ Wenn im Folgenden von ziviler Konfliktbearbeitung gesprochen wird, werden darunter alle drei Teilbereiche (zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung) impliziert.

8 Bundesministerium der Verteidigung. *Weissbuch 1994 – Weissbuch zur Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und zur Lage und Zukunft der Bundeswehr*. Bonn, 1994, S. 70.

9 In Feira wurden vier prioritäre Bereiche festgelegt, in denen die EU zivile Kapazitäten für Kriseneinsätze vorhalten will. Vgl. auch Rummel, Reinhardt. *Wie zivil ist die ESVP? In: SWP-Aktuell 10* (März 2003). 2003, S. 1–3.

10 Mauer, Victor. *Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine janusköpfige Entwicklung*. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2003). Zürich, 2003, S. 48.

11 Auswärtiges Amt. *Aktionsplan «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*. Berlin, 12. Mai 2004.

Ähnlich wie in der Schweiz hat auch in Deutschland die zivile Konfliktbearbeitung in den letzten Jahren an Dynamik gewonnen. In beiden Ländern wird der zivilen Konfliktbearbeitung ein hoher Stellenwert als Element der Aussen- und Sicherheitspolitik zugeschrieben. In Deutschland wurde die Bedeutung der zivilen Konfliktbearbeitung offiziell sowohl in den Koalitionsverträgen der früheren rot-grünen Regierung als auch im Koalitionsvertrag der seit November 2005 regierenden Grossen Koalition verankert. Dies kann durchaus als Ausdruck des Willens der deutschen Politik interpretiert werden, die zivile Konfliktbearbeitung als eine Konstante der Aussen- und Sicherheitspolitik langfristig zu etablieren. Im Weiteren wurden in den letzten Jahren in beiden Ländern Anstrengungen im organisatorisch-institutionellen Bereich unternommen, um das System der zivilen Konfliktbearbeitung zu festigen und auszubauen.¹²

Der Blick auf Deutschland zeigt, dass die Entwicklung und der Ausbau des Bereichs der zivilen Konfliktbearbeitung seit Ende der 1980er Jahre vor allem durch drei Merkmale gekennzeichnet ist. *Erstens* liegt ein Hauptfokus der Aktivitäten auf Bundesebene auf der Entwicklung und Umsetzung neuer konzeptioneller, analytischer sowie operationeller Grundlagen und Initiativen. Interessant erscheint die Beantwortung folgender Fragen: Auf welchen konzeptionellen Grundsatzdokumenten fusst die zivile Konfliktbearbeitung? Wie sind diese zu beurteilen? Diese Fragen werden in Kapitel 2 behandelt.

Zweitens erachten sowohl staatliche Akteure als auch nichtstaatliche Organisationen ein verstärktes Engagement für die zivilen Massnahmen der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung als zunehmend notwendig und dringlich. Diese Absichtserklärungen werden in Deutschland seit Ende der 1990er Jahre durch die Etablierung spezifischer Strukturen der kooperativen Herangehensweise schrittweise in die Tat umgesetzt. So wurden Instrumente zur Zusammenarbeit zwischen staatlichen, zwischen staatlichen und nichtstaatlichen sowie zwischen nichtstaatlichen Akteuren eingerichtet. In diesem Zusammenhang sind für den vorlie-

12 So bewilligten in der Schweiz im Dezember 2003 die eidgenössischen Räte einen Rahmenkredit für Massnahmen der zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung. Die Schweiz ist damit eines der wenigen Länder, in denen das Parlament der Regierung einen expliziten Auftrag zur Förderung des Friedens erteilt hat.

genden Artikel die folgenden Fragen von Bedeutung: Welche Mechanismen werden in Deutschland für die Zusammenarbeit und Koordination von staatlichen Akteuren, von nichtstaatlichen Akteuren sowie zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren angewandt? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt von Kapitel 3.

Drittens wird der zivilen Konfliktbearbeitung in Deutschland insbesondere auch innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit eine wachsende Rolle zugewiesen. Es wird das Ziel verfolgt, Entwicklungszusammenarbeit und zivile Konfliktbearbeitung stärker miteinander zu verknüpfen. Hierbei interessieren folgende Fragen: Welche konzeptionellen Grundlagen und spezifischen Instrumente gibt es, mit denen die Zielsetzung erreicht werden soll? Welche konkreten Ergebnisse wurden bisher erzielt? Diesen Fragen wird in Kapitel 4 nachgegangen.

Vorgängig zu diesen drei Kapiteln werden in einem ersten Kapitel die Zielsetzungen des deutschen Konzepts der Zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung erörtert.

1 DEUTSCHLANDS AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITISCHER RAHMEN

ALTES ZIEL – NEUE AKZENTSETZUNG

Eines der aussen- und sicherheitspolitischen Ziele der deutschen Bundesregierung besteht darin, Beiträge zur frühzeitigen Vorbeugung von Konflikten in Krisen- und Konfliktgebieten, zur Eindämmung bereits ausgebrochener Konflikte sowie zur Friedenssicherung und Verhinderung des neuerlichen Ausbruchs von Konflikten zu leisten.¹³ Die Prävention von Krisen und Konflikten als Ziel der Aussenpolitik ist zwar nicht neu, allerdings weist das deutsche Auswärtige Amt in seiner offiziellen Ver-

13 Die offizielle Zielsetzung Deutschlands im Zusammenhang mit der zivilen Konfliktbearbeitung lautet: «Die Bundesregierung setzt sich für die Entwicklung und Anwendung wirksamer Strategien und Instrumente der Krisenprävention, friedlichen Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung ein. Damit soll dazu beigetragen werden, in potentiellen Krisen- und Konfliktgebieten der gewaltsamen Austragung von Konflikten frühzeitig vorzubeugen, die Ausweitung bereits ausgebrochener Gewalt einzudämmen und nach dem Ende bewaffneter Auseinandersetzungen durch effektive Massnahmen der Friedenskonsolidierung und des Wiederaufbaus einen erneuten Ausbruch der Gewalt zu verhindern.» http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html.

lautbarung auf die veränderte Qualität dieser Zielsetzung hin. So wird argumentiert, dass die Prävention von Krisen und möglichen Konflikten heute dringender sei, weil sich die Natur der Konflikte seit dem Ende des Kalten Krieges verändert habe. Die Staatengemeinschaft stehe durch die Zunahme von Regionalkonflikten, durch zerfallende Staaten, durch die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, durch den transnationalen Terrorismus oder auch aufgrund der organisierten Kriminalität vor neuen und grösseren Herausforderungen als bisher.¹⁴ Die stärkere Betonung der Konfliktprävention und Friedenssicherung im Rahmen der aussen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung ist letztlich als Antwort auf das veränderte sicherheitspolitische Umfeld zu betrachten.

Verstand sich Deutschland bis zur Epochenwende von 1989/1991 nur sehr begrenzt als «mitbestimmender Faktor» und «gestaltende Kraft» innerhalb des internationalen Staatensystems, so sieht sich das Land seither gezwungen, die eigene Rolle als aussen- und sicherheitspolitischer Akteur im internationalen Umfeld neu zu definieren. Damit wurde ein Umgewöhnungsprozess eingeleitet, in welchem sich die deutsche Aussen- und Sicherheitspolitik auch heute noch befindet. Die meisten Experten waren sich einig, dass die mit der Wiedervereinigung gewonnene vollständige Souveränität der Bundesrepublik auch eine Erweiterung des aussenpolitischen Handlungsspielraums mit sich bringen würde. Es fällt jedoch auf, dass auch nach 1990 bei den aussenpolitischen Zielen weiterhin Kontinuität dominiert. So betreibt Deutschland nach wie vor eine insbesondere an internationaler Kooperation und Multilateralismus orientierte Aussenpolitik einer «Zivilmacht».¹⁵ Hinsichtlich der Mittelwahl hat es hingegen teilweise beträchtliche Veränderungen gegeben, wobei in erster Linie die zunehmenden Auslandseinsätze der Bundeswehr zu nennen sind. Aus dieser Perspektive betrachtet, haben wir es mit einem tiefgreifenden Wandel der Aussen- und Sicherheitspolitik Deutschlands zu tun. Dass es sich dabei um einen Prozess der schleichenden Militarisierung der deutschen Aussenpolitik handeln könnte, wie dies teilweise

14 http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan_html.

15 Maull, «Normalisierung» oder Auszehrung?, S. 20. Siehe auch Risse, Thomas. Kontinuität durch Wandel: Eine «neue» deutsche Aussenpolitik? In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (B 11 / 2004)*, S. 24–26.

in den öffentlichen Debatten behauptet wird, erscheint jedoch übertrieben. Das «Zivilmacht»-Konzept, welches in Deutschland nach wie vor als Leitlinie der Aussen- und Sicherheitspolitik gilt, bedeutet nicht den vollständigen Verzicht auf den Einsatz auch militärischer Mittel.

Gewisse Defizite in der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik liegen allerdings im Bereich der politischen Konfliktprävention. Die deutsche Aussenpolitik wird nach wie vor erst dann aktiv, wenn kriegerische Auseinandersetzungen in Krisenregionen bereits begonnen haben.¹⁶ Und erst mit dem Amtsantritt der rot-grünen Regierung im Oktober 1998 wurde die Krisenprävention offiziell als ein übergreifender spezifischer Schwerpunkt der Entwicklungs-, Aussen- und Sicherheitspolitik festgelegt.

Zumindest besteht auf der konzeptionellen Ebene Kontinuität, indem auch nach dem Regierungswechsel zur Grossen Koalition vom Herbst 2005 der gestiegene Stellenwert der Krisenprävention hochgehalten wird. Darauf weist auch ein Abschnitt im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD hin. Darin wird die Absicht unterstrichen, die Instrumentarien zur Krisenprävention und –reaktion auszubauen. Damit seien allerdings die Zusammenführung vorhandener finanzieller und personeller Ressourcen sowie die Erweiterung des finanziellen Rahmens notwendig.¹⁷

Inwiefern die angestrebten Zielsetzungen in die Praxis umgesetzt werden, kann aus heutiger Sicht noch nicht beurteilt werden. Die bisher jedoch eher zurückhaltende Finanzierung dieses *Policy*-Bereichs,¹⁸ lässt den im Koalitionsvertrag angesprochenen Ausbau des Bereichs Krisenprävention zumindest mit Zweifeln behaften. Ob und welche mögliche

16 Risse, *Kontinuität durch Wandel*, S. 29.

17 *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005*. S. 159. Auf den angesprochenen Ressortkreis Zivile Krisenprävention und den Aktionsplan der Bundesregierung zur zivilen Krisenprävention wird im Artikel noch eingehender eingegangen.

18 Vgl. etwa Debiel, Tobias. *Wie weiter mit effektiver Krisenprävention? Der Aktionsplan der Bundesregierung im Vergleich zu den britischen Conflict Prevention Pools*. In: *Die Friedens-Warte* 79 (2004) No. 3–4, S. 273. Weller, Christoph. *Menschliche Sicherheit durch Zivile Konfliktbearbeitung*. In: Social Watch Deutschland (Hrsg.). *Report 2004/Nr. 4 – In Angst und Not. Bedrohungen menschlicher Sicherheit. Ein internationaler Bericht zivil-gesellschaftlicher Organisationen über den Fortschritt bei Armutsbekämpfung und Gleichstellung der Geschlechter*, Bonn 2004, S. 43. Weller, *Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind?*, S. 288.

Akzentverschiebung der Regierungswechsel vom Herbst 2005 auf den Bereich Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung haben wird, kann ebenfalls erst zu einem späteren Zeitpunkt beurteilt werden.

Insgesamt ist jedoch davon auszugehen, dass zumindest keine Abwertung dieses Politikbereichs zu erwarten ist – einerseits, weil mit der SPD jene Partei Teil der neuen Regierung ist, die Ende der 1990er Jahre die Schwerpunktsetzung auf die zivile Konfliktbearbeitung selber eingeleitet und mitgetragen hat. Die SPD dürfte gewillt sein, diese Idee auch in der Grossen Koalition weiter zu tragen. Andererseits hat sich die internationale Rolle Deutschlands seit dem Ende des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung grundsätzlich verändert. Insbesondere die Militäreinsätze im Kosovo und in Afghanistan verdeutlichen die gewachsene internationale Verantwortung. Im Jahr 2002 stellte Deutschland nach den USA sogar das grösste Truppenkontingent bei Friedensmissionen im Ausland. Zurzeit stehen mehr als 6 300 Soldaten der Bundeswehr in unterschiedlichen Missionen für die Staatengemeinschaft im Einsatz – schwergewichtig auf dem Balkan und in Afghanistan.¹⁹ Und obwohl in den offiziellen Verlautbarungen stets das humanitäre Motiv in den Vordergrund gestellt wird, geht es bei solchen Einsätzen um militärische Interventionen, also letztlich auch um Stellungnahmen in Kriegen und Bürgerkriegen.

Mit dem Ende des Kalten Krieges endete die statische Rolle Deutschlands. So wurde mit den Veränderungen der aussen- und sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen Deutschland gewissermassen zu mehr Engagement in der Welt aufgefordert. Die Regierungsvertreter manifestierten denn auch ihre Bereitschaft, die gestiegene internationale Verantwortung nun ohne Anspruch auf eine Sonderrolle wahrzunehmen.²⁰ Gleichzeitig setzte sich bei den politischen Entscheidungsträgern auch die Erkenntnis durch, dass die Wahrnehmung deutscher Interessen nicht mehr ausschliesslich in der Sicherung der territorialen Integrität des Landes besteht, sondern wesentlich breiter aufgefasst werden muss.²¹

19 <http://www.bundeswehr.de>.

20 Frenkler/Harnisch/Kirste/Maull/Wallraf, *DFG-Projekt «Zivilmächte»*, S. 36.

21 Clement, Rolf. Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Aussenpolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (B 11/2004)*, S. 40.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen überrascht es letztlich nicht, dass parallel zum militärischen Engagement das politisch weitaus weniger sensible Engagement in der zivilen Konfliktbearbeitung forciert wird. Es ist Ausdruck davon, dass Deutschland rund ein Jahrzehnt nach der Wiedervereinigung und dem Ende des Kalten Krieges die international offenkundig politisch gewichtigere Rolle und wachsende Verantwortung wahrzunehmen bereit ist.

2 KONZEPTIONELLES VERSTÄNDNIS

AKTIONSPLAN – GRUNDLAGE MIT OPERATIONELLER HERAUSFORDERUNG

Im Jahr 2000 wurde seitens der Bundesregierung das Gesamtkonzept «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» erarbeitet. Es geht von einem erweiterten Sicherheitsbegriff aus, der politische, ökonomische, ökologische sowie soziale Stabilität umfasst und Prävention als einen entscheidenden Pfeiler der Sicherheitspolitik definiert.²² Das Konzept zeigt staatliche Grundsätze und Möglichkeiten zur zivilen Konfliktbearbeitung auf. Anknüpfend an die Ausarbeitung des Gesamtkonzepts erfolgten ein Antrag der damaligen Regierungsfraktion und ein entsprechender Beschluss mit einem Forderungskatalog im Bundestag.²³ Punkt 1 des Forderungskatalogs beinhaltet bereits den konzeptionellen Kern der zivilen Konfliktbearbeitung. Der interessanteste Aspekt in dieser Absichtserklärung liegt im geforderten Auf- und Ausbau eines spezifischen organisatorisch-institutionellen Rahmens, der insbesondere auch neue Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen, nichtstaatlichen und zwischenstaatlichen Akteuren umfasst.²⁴

Nach dem erneuten Wahlsieg der rot-grünen Koalition im Herbst 2002 wurden weitere Schritte eingeleitet, um die zivile Konfliktbearbeitung als Teil der Aussen- und Sicherheitspolitik zu festigen. Den wich-

22 Ein solcher erweiterter Sicherheitsbegriff liegt etwa auch der Europäischen Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 zugrunde.

23 Vgl. <http://dip.bundestag.de/btd/14/038/1403862.pdf> sowie Diebel, Tobias/Matthies, Volker. Krisenprävention: Was wurde erreicht? In: *AFB (Arbeitsstelle Friedensforschung Bonn)-Texte* (2000), No. 2, S. 2.

24 Vgl. <http://dip.bundestag.de/btd/14/038/1403862.pdf>.

tigsten Schritt bildete die Verabschiedung des Aktionsplans «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» durch die Bundesregierung am 12. Mai 2004.²⁵ Der Aktionsplan, in den zahlreiche Anstösse aus dem parlamentarischen Umfeld sowie aus der Zivilgesellschaft einfließen, beruht auf einer ressortübergreifenden Bestandaufnahme. Er beschreibt die neue Konfliktstruktur des internationalen Systems und zieht daraus institutionelle Konsequenzen für die Infrastruktur der Krisenprävention in Deutschland.

Der Aktionsplan fusst auf einem integrativen Ansatz, der sich nicht auf die klassischen Felder von Krisenprävention beschränkt (Aussen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik), sondern ebenso die Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik einbezieht. Das Dokument umfasst rund 70 Seiten mit Vorschlägen für Massnahmen auf der nationalen, bilateralen und multilateralen Ebene und insgesamt 161 operative Handlungsfelder (so genannte Aktionen) für einen mittelfristigen Zeitraum von fünf bis zehn Jahren.²⁶ Die Aktionen verteilen sich auf drei zentrale Kapitel des Aktionsplans:

Erstens «Deutsche Beiträge zu multilateralen Ansätzen der Krisenprävention – Handlungsfelder und Akteure» (Aktionen 1–80). Hervorzuheben in diesem Zusammenhang ist die Absicht der Bundesregierung, sich verstärkt mit zivilem Personal und mit Soldaten an internationalen Missionen zu beteiligen. Der Fokus wird im Aktionsplan auf Afrika gelegt.²⁷ Im Weiteren misst der Aktionsplan speziell den Themen Nonproliferation, Abrüstung, Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle eine grosse Bedeutung zu und unterstreicht dies mit acht spezifischen Aktionen.²⁸ Ebenso widerspiegelt der Aktionsplan zwei Merkmale der deutschen Präventionspolitik. Das erste beinhaltet die starke Betonung

25 Es handelte sich um ein innovatives Werk, das unter der Federführung des Auswärtigen Amtes von Personen aus den für Krisenprävention wichtigsten Ressorts der Bundesregierung, aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft gemeinsam erarbeitet wurde. Auf Anregung von Parlamentariern wurde der Aktionsplan im Jahr 2002 schliesslich in den Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen aufgenommen.

26 Eine hervorragende Analyse des Aktionsplans liefert Debiel, *Wie weiter mit effektiver Krisenprävention?*, S. 253–396.

27 «Die Bundesregierung wird ihre personelle Beteiligung mit zivilem Friedenspersonal, mit Polizei und Soldaten erhalten und punktuell besonders in Afrika verstärken.» Auswärtiges Amt. *Aktionsplan*, S. 14.

28 Ebd., S. 116–18.

der Verrechtlichung der Konfliktaustragung. Deutschland hatte sich sowohl unter der konservativ-liberalen als auch später unter der rot-grünen Regierung als Vorreiter internationaler Strafgerichtsbarkeit profiliert.²⁹ Das zweite Merkmal der deutschen Präventionspolitik der vergangenen Jahre liegt im Aufbau eines effektiveren Sanktionsregimes.

Zweitens «Strategische Ansatzpunkte der Krisenprävention» (Aktionen 81–134). Dieses Kapitel enthält zahlreiche innovative Ansatzpunkte.³⁰ Insbesondere in diesem Kapitel offenbart sich das inhaltlich sehr breite Verständnis des deutschen Präventionsbegriffs. So werden Ansatzpunkte zu Recht einerseits und vor allem auf der institutionellen Ebene ausgemacht: Verlässliche staatliche Strukturen werden als Kernbedingung für die geregelte und friedliche Austragung von Konflikten innerhalb einer Gesellschaft gesehen. Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und verantwortlicher Staatsführung bildet die Basis hierfür. Andererseits weist der Aktionsplan darauf hin, dass ein auszuschöpfendes Potential zur Prävention von Konflikten ebenso im Bereich der Medien (Unterstützung von unabhängigen Medien), Kultur (Unterstützung der dauerhaften Entfaltung einer Kultur der gewaltfreien Konfliktbearbeitung) und Bildung (Förderung von friedenspädagogischen Aktivitäten) liegt. Schliesslich wird darauf hingewiesen, dass Ursachen für Krisen und Konflikte häufig in den Bereichen Wirtschaft und Ökologie liegen. Entsprechend setzt der Aktionsplan auch hier mit Vorschlägen zur Reduktion des Gefahrenpotentials ein. Mehr und mehr wird der Zusammenhang zwischen kriegerischen Konflikten und Gewaltökonomien erkannt.³¹ Hervorzuheben ist die Betonung der Rolle der Privatwirtschaft als friedensfördernder Akteur.³² Konkret unterstützt die Bundesregierung in diesem Zusammenhang die so genannte *Extractive Industry Transparency Initiative (EITI)*. Diese verpflichtet sich der Korruptionsbekämpfung und der Stärkung von verantwortlicher Regierungsführung

29 Mit weiteren Staaten war Deutschland eine der treibenden Kräfte zur Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofes.

30 Debiel, *Wie weiter mit effektiver Krisenprävention?*, S. 263–272.

31 Ebd., S. 268.

32 Auswärtiges Amt. *Aktionsplan*, S. 51f.

in Entwicklungsländern.³³ Im Bereich der Ökologie verpflichtet sich die Bundesregierung im Aktionsplan ebenfalls zu verschiedenen (multilateralen) Schritten, etwa im Rahmen des G8-Afrika-Aktionsplans oder des «Petersberg-Prozesses» zur grenzübergreifenden Wasserkooperation. Insgesamt sind diese Absichtserklärungen im Aktionsplan auch ein Ausdruck davon, wie seit Ende der 1990er Jahre Beiträge von gesellschaftlichen Akteuren zur Konfliktprävention und Friedenssicherung seitens der Bundesregierung verstärkt gefördert werden.

Drittens «Voraussetzungen für effizientes Handeln schaffen – Infrastruktur der zivilen Krisenprävention» (Aktionen 135–161). Die Bundesregierung definiert die Stärkung der Krisenprävention als Querschnittsaufgabe und die verbesserte Koordination zwischen den Ressorts als Voraussetzung, um effizientes Handeln in diesem Politikbereich zu gewährleisten.

Obwohl es mittlerweile auf nationaler und internationaler Ebene zahlreiche Aktionsprogramme gibt, stellt der deutsche Aktionsplan von 2004 für das spezifische Themenfeld der zivilen Konfliktbearbeitung ein Novum dar. Diese These kann insbesondere durch einen Vergleich mit dem schwedischen Aktionsplan belegt werden, der 1999 vom dortigen Aussenministerium vorgelegt wurde.³⁴ Der schwedische Aktionsplan orientiert sich ähnlich wie der deutsche an multilateralen Leitbildern. Allerdings bewegt sich der schwedische Aktionsplan zu einem grossen Teil an generellen Absichtserklärungen und enthält kaum umsetzbare Massnahmen. Hinsichtlich der institutionellen Verankerung des Präventionsgedankens begrenzt sich das schwedische Dokument auf Reformen innerhalb des Aussenministeriums. Demgegenüber liefert der deutsche Aktionsplan weitaus konkretere Vorschläge für die Umsetzung der zivilen Konfliktbearbeitung. Ein Problem besteht allerdings darin, dass der Aktionsplan mit den insgesamt 161 vorgeschlagenen Aktionen zur Überkomplexität tendiert.³⁵

33 So soll etwa Transparenz über die Zahlungsströme und den Umgang mit Erlösen aus Rohstoffgeschäften zwischen den Mineralien gewinnenden Unternehmen und den betroffenen Regierungen hergestellt werden.

34 Swedish Government. *Preventing Violent Conflict – A Swedish Action Plan*. Full English Version. Stockholm: Ministry of Foreign Affairs (Ds 1999: 24). <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/20148>.

35 Vgl. auch Debiel, *Wie weiter mit effektiver Krisenprävention?*, S. 254.

Während zahlreiche Aktionen über einen bereits starken Konkretisierungsgrad verfügen, sind andere wiederum noch zu allgemein gefasst und damit zu wenig auf eine Umsetzung ausgerichtet. Eine Beispiel für eine sehr konkrete Aktion ist die folgende: «Die Beauftragten bzw. Ansprechpartner bilden einen ‚Ressortkreis zivile Krisenprävention‘, der nach aussen und innen für das Thema verantwortlich zeichnet. Sie stehen der Zivilgesellschaft für Anfragen zur Verfügung und sorgen für die Weiterleitung von Anregungen und Eingaben an die zuständigen Stellen. Entsprechend der im Gesamtkonzept der Bundesregierung festgelegten Federführung hat der Beauftragte für zivile Krisenprävention des Auswärtigen Amtes im Range eines Botschafters den Vorsitz im Ressortkreis inne. Dem Auswärtigen Amt obliegt es, die Implementierung des Aktionsplanes ressortübergreifend zu koordinieren.»³⁶ Die folgende Aktion verdeutlicht, wie der deutsche Plan ebenfalls – zu viele – über allgemeine Absichtserklärungen nicht hinausgehende Passagen enthält: «Die Bundesregierung setzt sich für die Durchsetzung und Achtung der universalen Menschenrechte ein.»³⁷ In diesem Sinne mangelt es oft an Ausgewogenheit zwischen den einzelnen Aktionen, was eine weitere Erschwernis für die Prioritätensetzung bilden dürfte. Zudem fehlt den allgemeinen Absichtserklärungen die Basis, um die tatsächlich erzielten Ergebnisse nach 10 bis 15 Jahren systematisch überprüfen zu können.

VOM SICHERHEITSKONSUMENTEN ZUM SICHERHEITSPRODUZENTEN

Im Aktionsplan von 2004 wird festgehalten, dass Krisenprävention vorrangig ziviler Natur sein müsse und möglichst lange vor Gewaltausbruch erfolgen sollte. Zu Recht wird ebenso darauf hingewiesen, dass militärische Mittel als Instrument von Krisenprävention und Krisenmanagement notwendig sein können, um die gewaltsame Austragung von Konflikten zu verhindern oder zu beenden. Weltweite Praxiserfahrungen zeigen, dass mit Hilfe von *Peace Support Operations* (PSO)-Massnahmen jeweils erst ein entsprechendes Sicherheitsumfeld geschaffen werden muss, in welchem in Folgeschritten nachhaltig Gesellschaft und staatliche Institutionen aufgebaut werden können.

36 Auswärtiges Amt. *Aktionsplan*, S. 61.

37 Ebd., S. 39.

Deutschland setzt diesen Leitgedanken mit dem Einsatz der Bundeswehr in Regionen ausserhalb des Nato-Bündnisses seit einigen Jahren selber in die Praxis um, auch wenn sich in der breiten Öffentlichkeit noch nicht das Bewusstsein durchgesetzt hat, wonach die Bundeswehr im Laufe der Zeit zu einem Instrument der deutschen Aussenpolitik geworden ist. Ein Grund dürfte darin liegen, dass Politiker immer wieder versucht haben, auch die Balkan-Einsätze an den humanitären Gedanken heranzuführen. Somit perzipierte die breite Öffentlichkeit diese Einsätze eher als Aktionen eines bewaffneten Technischen Hilfswerks denn als militärische Missionen.³⁸

Der geografische Fokus des deutschen Engagements wird auf Südosteuropa, Afrika, Zentralasien, den Kaukasus sowie den Nahen Osten gelegt. Diese Ausrichtung steht im Einklang mit der sicherheitspolitischen Perzeption Deutschlands: Mit einer direkten Gefährdung ihres Territoriums durch konventionelle Streitkräfte rechnet auch die Bundesrepublik in absehbarer Zukunft nicht. Wie die anderen Nato- und EU-Staaten perzipiert Deutschland den internationalen Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, Staatenzerfall sowie die organisierte Kriminalität als die aktuellen und künftigen Hauptbedrohungen. Da diese Bedrohungen von dynamischer Natur sind und von weiter entfernten Regionen ausgehen, lässt sich die Aufgabe der Verteidigung auch in Deutschland immer weniger rein geografisch begrenzen. So wird denn auch in Deutschland die erste Verteidigungslinie mehr und mehr im Ausland gesehen.³⁹

Die grosse Dynamik der neuen Risiken macht nun aber eine Bündelung der Kräfte im Rahmen einer umfassenden Präventions- und Stabilisierungsstrategie unverzichtbar.⁴⁰ Somit kommt es zu einer engen Verzahnung von zivilen und militärischen Mitteln. Genau dieser Mechanismus kommt auch im Fall von Deutschland zum Tragen. Das Land ist jenem Prozess unterworfen, den die EU als Ganzes zurzeit durchläuft: Den schrittweisen Wandel vom Sicherheitskonsumenten zum Si-

38 Clement, *Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Aussenpolitik*, S. 42.

39 Vgl. Bundesministerium der Verteidigung. *Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung*. Berlin, 2003.

40 Mauer, Victor/Bruno, Stefano. Das sicherheitspolitische Umfeld der Schweiz in Europa. In: *ASMZ* (2005) No. 11, S. 6.

cherheitsproduzenten. Neben die klassische Politik der Sicherheit durch Integration tritt eine Politik der Sicherheitsprojektion durch Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse in der neuen Nachbarschaft. So wird sich aus geografischer Sicht der Blick auch für Deutschland künftig von den Konflikten auf dem Balkan über den nordafrikanischen Gürtel, den nahen und mittleren Osten bis nach Zentralasien richten. Damit erklärt sich aus einer sicherheitspolitischen Perspektive die regionale Konzentration Deutschlands sowohl in der militärischen als auch in der zivilen Konfliktbearbeitung.

Allerdings werden keine länderspezifischen Schwerpunkte für die Aktivitäten im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung festgelegt. Es gibt grundsätzlich sowohl Argumente, die für eine Konzentration auf wenige, spezifische Länder sprechen, als auch Argumente, die eher eine «flexiblere» *Policy* befürworten. Die bewusste Festlegung weniger Schwerpunktländer besitzt den Vorteil, dass die eingesetzten finanziellen Ressourcen nicht «verzettelt» werden. Zudem verfügt ein Geberland durch das damit eingebrachte Gewicht eher über die Chance, in einer multilateralen Mission eine Führungsrolle zu übernehmen und in letzter Konsequenz auch einen visuellen Beitrag zu seiner internationalen Reputation zu leisten.⁴¹ Man kann somit argumentieren, dass es eine kritische Grösse an Ressourcen pro Empfängerland braucht, damit Wirksamkeit und Sichtbarkeit tatsächlich auch realisiert werden können. Diese Argumentationslinie würde dafür sprechen, die Ressourcen auf wenige Empfängerländer zu konzentrieren. Andererseits lässt sich ebenso argumentieren, dass durch die Festlegung eines breiteren Empfängerkreises die Basis für eine grössere Flexibilität gelegt wird. Diese Strategie erlaubt es eher, eine rasche Verschiebung der Akzente je nach sicherheitspolitischer Lage und Dringlichkeit vorzunehmen, gemäss dem Prinzip: «Wenn bereits ein Fuss in der Türe steht, kann der zweite rascher nachgezogen werden».

Als ein zentraler Grundsatz des deutschen Engagements im Bereich der zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung gilt der Fokus auf die multilaterale Ebene. Deutschland verfolgt dabei

41 Ein Paradebeispiel für diese Strategie stellt Norwegen mit seiner Ausrichtung der zivilen Konfliktbearbeitung dar. Vgl. dazu Trachsler, Daniel. *Norwegische Friedensdiplomatie – Zwischen Altruismus und Eigennutz*. In: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2005). Zürich, 2005, S. 73–95.

den Grundsatz, stets in Abstimmung mit seinen Partnern und den Akteuren der internationalen Staatengemeinschaft zu handeln. Den Handlungsrahmen bilden der enge Verbund in der Europäischen Union und im Atlantischen Bündnis (Nato) sowie die Mitwirkung in internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen (Uno), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Europarat.⁴² Konkret leistet Deutschland seine Beiträge im multilateralen Bereich nebst der Uno, der Nato, der EU, der OSZE und dem Europarat auch im Rahmen von regionalen Kooperationsstrukturen in Südosteuropa und Afrika sowie internationaler Finanzinstitutionen wie etwa dem IWF, der Weltbank und regionaler Entwicklungsbanken.⁴³ Der Aktionsplan aus dem Jahr 2004 unterstreicht das Primat des Multilateralismus seinerseits.⁴⁴

Auch dies widerspiegelt letztlich die grundlegenden Prinzipien deutscher Aussen- und Sicherheitspolitik. Die Bundesrepublik handelt bei ihren Auslandeinsätzen, sowohl den militärischen als auch den zivilen, grundsätzlich nicht im Alleingang. Das Land sieht sich aussenpolitisch fest in der Gemeinschaft der westlichen Demokratien verankert, die sich institutionell vorwiegend auf die EU und die Nato konzentriert.⁴⁵ Deutschland ist in Bündnisse eingebunden und fühlt sich damit internationalen Mandaten verpflichtet. Das Land bringt seine Interessen in die entsprechenden Organisationen ein, sucht den Interessenausgleich und entscheidet danach über Art und Weise des Umfangs einer Beteiligung.⁴⁶ Diese Politik ist einerseits mit historischen Gründen zu erklären. Andererseits liegt es prinzipiell im Interesse der deutschen Aussen- und Sicherheitspolitik: Die politischen Entscheidungsträger sind sich bewusst, dass sich Eigeninteressen immer weniger durch den Alleingang durchsetzen lassen, sondern nur noch im Verbund zu realisieren sind. Allerdings ist es notwendig, über genügend Einfluss – und damit letztlich auch finanzielle Mittel – zu verfügen, um eine starke Position im multilateralen Rahmen einzunehmen.

42 http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html.

43 Vgl. ausführlicher *Auswärtiges Amt. Aktionsplan*, S. 10–35.

44 Ebd., S. 10.

45 Maull, *Normalisierung» oder Auszebrung?*, S. 20.

46 Clement, *Die neue Bundeswehr als Instrument deutscher Aussenpolitik*, S. 46.

3 ZUSAMMENARBEIT UND KOORDINATION AUF BUNDESSTUFE

RESSORTKREIS UND BOTSCHAFTER: ANSATZPUNKTE ZUR KOORDINATION AUF BUNDESEBENE

In Deutschland zeichnen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) hauptsächlich zwei Ministerien für den Politikbereich der zivilen Konfliktbearbeitung verantwortlich. Insgesamt sind in Deutschland aber noch zahlreiche weitere Ministerien (und Ressorts) im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung tätig, die zudem ihre eigenen Strategien zur Umsetzung des Aktionsplans erarbeitet haben.⁴⁷ Für eine gesamtdeutsche kohärente Politikumsetzung ist Koordination umso entscheidender. Die Bundesregierung hat den entsprechenden Handlungsbedarf erkannt. So wurde auf das oft unzureichende Mass an Zusammenführung von Informationen und der daraus resultierenden suboptimalen Analysearbeit im Zusammenhang mit der zivilen Konfliktbearbeitung hingewiesen.⁴⁸ Verbesserungspotential wird in erster Linie bei der ressortübergreifenden Koordination gesehen. Als Grundlagen hierfür sind die Ressortbesprechungen, Abstimmungen zwischen den Aussenstrukturen in den betroffenen Ländern oder ressortübergreifenden Fachgruppen, wie sie etwa zwischen dem Auswärtigen Amt und dem BMZ zu Kolumbien eingerichtet worden sind, vorgesehen. Insgesamt setzt Deutschland aber weiterhin vorwiegend auf eine horizontale Koordination zwischen den Ministerien. Dahinter lässt sich die Vorstellung einer vernunftgeleiteten Politik erkennen, die normative Leitbilder wie Multilateralismus, internationale Verrechtlichung oder auch Rechtsstaatlichkeit schrittweise in die Realität übersetzt.⁴⁹

Das hauptsächliche Koordinationsgremium auf Stufe Bund im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung bildet in Deutschland der Ressortkreis Zivile Krisenprävention. Dieser wurde am 20. September 2004 konstituiert und ist für die Umsetzung der im Aktionsplan aufgeführten Massnahmen zuständig. In seiner Funktion als Koordinationszentrum soll der Ressortkreis Kontinuität, Transparenz, Konsens und Kontrolle

47 OECD, Development Assistance Committee. *DAC Peer Review: Germany*. 2006, S. 41.

48 Debiel, *Wie weiter mit effektiver Krisenprävention?*, S. 273.

49 Ebd., S. 294f.

der einzelnen Aktionen im Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Ministerien gewährleisten.⁵⁰ Eine weitere Aufgabe des Ressortkreises besteht darin, inhaltliche Schwerpunkte zur zivilen Konfliktbearbeitung zu setzen.

Im Ressortkreis sind alle Bundesministerien vertreten. Das Gremium setzt sich zusammen aus den Beauftragten für Zivile Krisenprävention der jeweiligen Ressorts und trifft sich durchschnittlich alle sechs Wochen.⁵¹ Hierbei nimmt der Ressortbeauftragte des Auswärtigen Amtes im Rang eines Botschafters den Vorsitz ein. Rein institutionell verfügt der Botschafter als Gesamtkoordinator auf Stufe Bund über eine starke Stellung. In der Umsetzung ist er auf eine direkte Rückendeckung der politischen Führung angewiesen, um sich gegen die Partikularinteressen der einzelnen Ministerien durchzusetzen. Die effektive Rolle des Botschafters wird insbesondere dadurch relativiert, dass er über keine Budgethoheit verfügt.⁵² Die fehlende Budgethoheit beim koordinierenden Organ kann sich gerade vor dem Hintergrund einer Vielzahl an beteiligten Akteuren (Ministerien) nur hinderlich auf die Koordination im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung auf Stufe Bund auswirken. Hier gibt es Optimierungspotential, das nur durch eine Stärkung der Rolle des Gesamtkoordinators ausgeschöpft werden kann. Eine der weiteren grossen Herausforderungen des Ressortkreises besteht darin, klarere operationelle Strukturen zu erarbeiten. Dies drängt sich insbesondere vor dem Hintergrund der zahlreichen involvierten Akteure und der ambitionierten Zielsetzungen des Aktionsplans auf. Insofern gilt es, Verantwortlichkeiten und Entscheidungsabläufe künftig noch eindeutiger zu definieren.⁵³

50 http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan_html.

51 Bundesregierung. «Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention Gemeinsam stärken» – 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung». Berlin, 2006, S. 69.

52 Die eigentliche Idee, die Leitung des Ressortkreises institutionell höher anzusiedeln und einem «Beauftragten der Bundesregierung für Krisenprävention» zu überantworten, hatte sich übrigens nicht durchgesetzt. Vgl. Debiel, *Wie weiter mit effektiver Krisenprävention?*, S. 272.

53 Vgl. auch OECD, *DAC Peer Review: Germany*, S. 41.

Zu den neuen Institutionen der Bundesregierung für krisenpräventive Massnahmen gehört auch das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), das vom Auswärtigen Amt finanziert wird.⁵⁴ Es wurde im Jahr 2002 in engem Zusammenwirken von Bundesregierung und Bundestag gegründet, um den gestiegenen Anforderungen an qualifiziertes Personal für internationale Einsätze gerecht zu werden. Das ZIF übernahm die Verantwortung der Personalrekrutierung vom Auswärtigen Amt. Mit der Übernahme dieser Aufgabe gelang dem ZIF durch eine Zentralisierung eine Vereinfachung der Führung des Mitgliedsverzeichnisses und der Auswahl von Einsatzpersonal.⁵⁵ Im Vordergrund der Tätigkeit des ZIF stehen Ausbildung, Vermittlung und Betreuung der Kräfte. Ebenso berücksichtigt wird die Einbindung ausländischer Teilnehmer in die laufenden Kurse. Gestützt auf diese Aktivitäten und auf den Personalpool im Auswärtigen Amt gelang es Deutschland in den vergangenen Jahren, regelmässig Spezialpersonal für Missionen der Uno, der OSZE, der EU und des Europarats bereitzustellen.⁵⁶

INTENSIVIERUNG DER ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN STAATLICHEN UND NICHTSTAATLICHEN AKTEUREN

Im Aktionsplan von 2004 wird die Notwendigkeit der Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren unterstrichen.⁵⁷ Seit Ende der 1990er Jahre lässt sich tatsächlich eine gewisse Intensivierung der Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren nachweisen. Die Bundesregierung sucht für ihre Aktivitäten im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung gezielt die Kooperation mit und die Unterstützung von nichtstaatlichen Akteuren, die aufgrund ihres langjährigen Engagements bereits über ein entsprechendes Know-how verfügen.

54 <http://www.zif-berlin.org>.

55 Catriona Gourlay: *Lessons Learned – Rosters for the Deployment of Civilian Experts in Peace Operations*, 2006. <http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Rosters%20for%20the%20deployment%20of%20Civilian%20Capabilities%2014%20Feb%202006.pdf>, S. 30f.

56 Durch die systematische Abfrage und Nachbetreuung der eingesetzten Experten werden jeweils wertvolle Erkenntnisse für künftige Einsätze gewonnen.

57 Auswärtiges Amt, *Aktionsplan*, S. 59.

Die Koordinierung mit nichtstaatlichen Akteuren ist in Deutschland Sache der einzelnen Ressorts in den Ministerien.⁵⁸

Zur besseren Verzahnung mit nichtstaatlichen Akteuren wurde innerhalb des Auswärtigen Amtes am 11. Mai 2005 der Beirat Zivile Krisenprävention eingerichtet. Es handelt sich um einen neuartigen Ansatz im institutionell-organisatorischen Bereich, dessen Effektivität sich allerdings erst in Zukunft beurteilt lassen wird. Der Beirat setzt sich aus insgesamt 19 Vertretern von relevanten Organisationen und Dachverbänden sowie Persönlichkeiten mit besonderer krisenpräventiver Expertise zusammen. Er umfasst Vertreter und Vertreterinnen aus den Bereichen Wissenschaft, Politik, Politikberatung, Umwelt, Kirchen, Wirtschaft und Politische Stiftungen.⁵⁹ Der Beirat berät und begleitet den oben erwähnten staatlichen Ressortkreis Zivile Krisenprävention fachlich. Zusammen mit dem Ressortkreis bildet der Beirat ein Netzwerk zwischen Bundesregierung, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft, Wirtschaft, Kirchen und parlamentarischem Umfeld zur Stärkung der krisenpräventiven Handlungsfähigkeit der Bundesregierung.⁶⁰

Um den Prozess zur Aktivierung krisenpräventiver Massnahmen voranzutreiben und eine grössere Kohärenz entwicklungspolitischer Massnahmen in Krisenregionen zu erzielen, wurde am 31. August 2001 die Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt) gegründet. Sie hat eine staatlich-nichtstaatlich gemischte Trägerschaft. FriEnt setzt sich aus sieben Organisationen zusammen, die im Bereich der Friedensentwicklung, Konfliktprävention und zivilen Konfliktbearbeitung tätig sind.⁶¹ Während

58 http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html.

59 http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/beirat_html.

60 Ebd. und http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan_html.

61 Es handelt sich um die folgenden Organisationen: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Misereor/Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe (KZE), Konsortium Ziviler Friedensdienst (ZFD) und Plattform Zivile Konfliktbearbeitung/Institut für Entwicklung und Frieden (INEF).

jedoch das BMZ zur Trägerschaft zählt, nimmt das Aussenministerium weder durch inhaltliche noch finanzielle Beiträge Anteil.⁶²

FriEnt dient als Plattform, um den Austausch zwischen Bundesregierung, kirchlichen und nichtstaatlichen Akteuren sowie politischen Stiftungen zu verstärken und um konzeptionelle sowie methodische Weiterentwicklungen gemeinsam zu diskutieren. Ein Hauptziel von FriEnt besteht darin, die Problemstellungen entwicklungspolitischer Friedensarbeit verstärkt in allen Feldern der Entwicklungszusammenarbeit zu verankern sowie entsprechende konzeptionelle Grundlagen auszuarbeiten und weiter zu entwickeln.⁶³

Ein Trend zeichnet sich aber auf internationaler Ebene immer deutlicher ab: Die Zusammenarbeit im Sinne einer gemeinsamen Strategieentwicklung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren scheint dann am ehesten zu gelingen, wenn es sich seitens der nichtstaatlichen Akteure um wenige, aber sehr spezialisierte und in der Kommunikation mit staatlichen Stellen geübte Partner handelt. So war es denn beispielsweise in Deutschland nicht FriEnt, sondern die eher kleine, seit Jahren im Zusammenhang mit dem Sudan arbeitende Geschäftsstelle des *Sudan Focal Point*, die solche Strategiegespräche führte. Die Strategiegespräche erfolgten im kleinen Kreis mit wenigen, dem Amt seit langem bekannten Personen.⁶⁴

ZUSAMMENARBEIT ZWISCHEN NICHTSTAATLICHEN AKTEUREN

Im Jahr 1998 wurde die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung gegründet, die auch Mitglied von FriEnt ist. Bei der Plattform handelt es sich um ein Netzwerk von nichtstaatlichen Organisationen, Gruppen und Einzelpersonen. Sie betreibt insbesondere Informations-, Öffentlichkeits- und Beratungsarbeiten. 2003 veröffentlichte die Plattform eine Bestandsaufnahme zur zivilen Konfliktbearbeitung unter dem Titel «Frieden

62 Kompetenzzentrum Friedensförderung – KOFF. *Evaluationsbericht*, 2005, S. 30f.

63 Weller, *Menschliche Sicherheit durch Zivile Konfliktbearbeitung*, S. 43.

64 KOFF, *Evaluationsbericht*, S. 31f. Das in Deutschland angesiedelte Büro des europäischen Netzwerkes «*Sudan Focal Point*» war ab Mitte 2004 ein wichtiger Gesprächspartner des Auswärtigen Amtes. Politische Positionen, welche von Seiten Deutschlands in internationalen Gremien wie etwa der EU zur Krise eingenommen wurden, entsprachen grösstenteils einer gemeinsam ausgearbeiteten Linie.

braucht Gesellschaft»⁶⁵. Es handelt sich um eine von der Konzeption her mit dem Aktionsplan von 2004 der Bundesregierung vergleichbare Studie. Die Studie «Frieden braucht Gesellschaft» enthält unter anderem Beispiele aus der Praxis der zivilen Konfliktbearbeitung sowie zahlreiche konkrete Handlungsempfehlungen für staatliche und nichtstaatliche Akteure. Die Studie kann als gelungenes «*Tool*» bezeichnet werden, wie zivile Konfliktbearbeitung als *Policy*-Bereich durch eine intensive Lobby-Tätigkeit in Parlament und Gesellschaft eine prominenterere Stellung auf der politischen Agenda gewinnen kann.⁶⁶

4 ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT UND ZIVILE KONFLIKTBEARBEITUNG

REAKTION AUF STRUKTURELLE VERÄNDERUNGEN

Dass sich Entwicklungspolitik auch als Friedenspolitik verstehen sollte, ist spätestens seit dem sogenannten «Brandt-Bericht» von 1980 allgemein anerkannt. Der laufenden entwicklungspolitischen Debatte über die zivile Konfliktbearbeitung liegt auf der einen Seite die Erfahrung zugrunde, dass gewaltsam ausgetragene Konflikte die Entwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft stark negativ beeinflussen. Die Entwicklungspolitik muss ihre Tätigkeit deshalb auch vor diesem Hintergrund wahrnehmen. Auf der anderen Seite ist die Einsicht gewachsen, dass entwicklungspolitische Aktivitäten entscheidenden Einfluss auf bestehende Konfliktsituationen und damit auf deren Verlauf nehmen können.

Gerade der «Ruanda-Schock» von 1994 manifestierte, wie die damals dort tätigen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit von den Ereignissen überrascht wurden. In der Folge dieses Ereignisses wurde die Aufmerksamkeit mehr und mehr auf die Rolle gesellschaftlicher Konflikte in Entwicklungsprozessen gelenkt.⁶⁷ Seit Mitte der 1990er Jahre

65 Initiativkreis Plattform Zivile Konfliktbearbeitung e.V. (Hrsg.). *Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze in der Zivile Konfliktbearbeitung – Eine Bestandesaufnahme*. Bonn 2003.

66 Weller, *Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind?*, S. 286.

67 Weller, Christoph/Kirschner, Andrea. *Zivile Konfliktbearbeitung – Allheilmittel oder Leerformel? Möglichkeiten und Grenzen eines viel versprechenden Konzepts*. In: IPG 2005, No. 4, S. 17f.

wurde die enge Wechselwirkung von Gewaltprävention und klassischen entwicklungspolitischen Zielsetzungen gerade auch im Rahmen von konzeptionellen Arbeiten innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit in den Vordergrund gerückt. Solchen Konzepten, wie etwa den Leitlinien des DAC der OECD, lag die Überzeugung zugrunde, dass es für eine nachhaltige Beseitigung der strukturellen Ursachen von Gewalt nicht ausreicht, die sozialen und wirtschaftlichen Gefälle zu reduzieren. Vielmehr wurde erkannt, dass krisenanfällige Gesellschaften zusätzlich darin unterstützt werden müssen, den sozialen Wandel auf eine friedliche Art und Weise zu durchlaufen. Somit liegt letztlich die grösste Herausforderung für die Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit darin, ihre Programme derart zu gestalten, dass diese eine gewaltpräventive Wirkung erzeugen, zum Abbau sozialer Spannungen beitragen und die konstruktive Austragung der Konflikte ermöglicht.⁶⁸

Solche Überlegungen sind auch in die Konzeption der deutschen zivilen Konfliktbearbeitung eingeflossen. So weist das Gesamtkonzept «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung» aus dem Jahr 2000 der Entwicklungspolitik eine zentrale Rolle zu: *«Im Rahmen der Gesamtstrategie ist es die Aufgabe der Entwicklungspolitik, in den betroffenen Partnerländern durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse zur Verbinderung und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten sowie zur Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung beizutragen.»*⁶⁹ Dieser enge Bezug der Entwicklungspolitik zur Krisenprävention und Konfliktlösung wird seinerseits im Aktionsplan aus dem Jahr 2004 unterstrichen.⁷⁰

Mit der systematischen Verknüpfung von Entwicklungspolitik und Friedensentwicklung befindet sich Deutschland in einem aktuellen Trend, der vor dem Hintergrund der sich verändernden strukturellen Bedingungen im Umfeld von Entwicklungsländern durchaus nachvollziehbar erscheint: Die Zahl der Länder mit schwachen und sehr fragilen staatli-

68 Vgl. etwa Bundesrat. Botschaft über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Menschenrechtsförderung (vom 23. Oktober 2002). In: *SR 02.076*, S. 7976.

69 Auswärtiges Amt. *Gesamtkonzept der Bundesregierung: «Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung»*. 2000. In: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev.html.

70 Auswärtiges Amt, *Aktionsplan*, S. 8.

chen Institutionen nimmt insbesondere bei den ärmsten Entwicklungsländern deutlich zu. So gehören in einer wachsenden Zahl von Ländern die Prävention bewaffneter Gewalt oder die Durchsetzung von Menschenrechten zu den integralen Mitteln, um Armut und Not abzubauen. Armut lässt sich immer weniger nur durch entwicklungspolitische Massnahmen verringern oder gar verhindern. Es braucht vielmehr auch die mittel- und langfristige Stabilisierung der staatlichen Strukturen, um eine Atmosphäre der Sicherheit und des Vertrauens in den entsprechenden Gesellschaften zu etablieren. Wichtig ist dabei, dass staatliche Entscheidungsträger vermehrt das Bewusstsein gewinnen müssen, dass sich dadurch für die bi- und multilaterale Zusammenarbeit auch neue Aufgaben und Herausforderungen ergeben, die eine systematische Analyse verlangen.⁷¹ Ganz offensichtlich setzt sich mehr und mehr auch in Deutschland ein neues Bewusstsein innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit durch, aktiv Beiträge im Rahmen der zivilen Konfliktbearbeitung leisten zu können.⁷² Die Entwicklungszusammenarbeit durchläuft zurzeit einen Prozess der Veränderung ihres Aufgaben- und Rollenverständnisses.

DAS ÜBERSEKTORALE KONZEPT DES BMZ UND DAS INDIKATORENMODELL

Diese Entwicklung im Zusammenhang mit der zivilen Konfliktbearbeitung widerspiegelt am besten das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). Im Juni 2005 veröffentlichte das BMZ sein «Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit». Es handelt sich um die strategische Grundlage für die Verknüpfung von entwicklungspolitischer Tätigkeit mit ziviler Konfliktbearbeitung. Das Konzept beinhaltet verbindliche entwicklungspolitische Vorhaben und Empfehlungen für die Planung, Durchführung und Steuerung der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit.⁷³

71 Günther Bächler, Entwicklung in einer zerbrechlichen Welt. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 5. August 2005, S. 13.

72 Weller, Christoph/Kirschner, Andrea. *Zivile Konfliktbearbeitung*, S. 18.

73 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. *Übersektorales Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Eine Strategie zur Friedensentwicklung (Strategy for Peacebuilding)*. Juni 2005, S. 8f.

Die Neuausrichtung innerhalb der Entwicklungspolitik hat sich bereits auf die Umsetzung von Programmen ausgewirkt: So wurde etwa der Bereich *Governance* als prioritäres Feld in rund 50% der deutschen Zielländer in der Entwicklungszusammenarbeit eingeführt. Zwischen 2000 und 2004 konnten die Ausgaben für *Governance*-Programme beinahe verdreifacht werden.⁷⁴ Zudem wurden Konfliktprävention sowie *Peacebuilding* in vier Partnerländern (Kolumbien, Guatemala, Senegal und Sri Lanka) als prioritäre Felder sowie in acht weiteren Ländern als Querschnittsthemen festgelegt.⁷⁵ In wachsender Masse werden in Deutschland Friedensentwicklung und Krisenprävention als Schwerpunkte in der Entwicklungszusammenarbeit mit einzelnen Ländern und Regionen etabliert. In Ländern, in denen sich die Partner mit einer entsprechenden Schwerpunktbildung einverstanden erklären, werden alle Massnahmen der Entwicklungszusammenarbeit zu einem schlüssigen Programm zur Krisenprävention und Friedensförderung integriert.⁷⁶ Die *Joint Utstein*-Studie aus dem Jahr 2003 konnte nachweisen, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit tatsächlich einen wesentlichen Einfluss auf Friedensprozesse auszuüben vermag.⁷⁷ Der positive Einfluss der Entwicklungszusammenarbeit auf den Friedensprozess ist insbesondere in jenen Fällen nachzuweisen, in denen eine systematische Länderstrategie entwickelt und umgesetzt wurde.⁷⁸

Noch unter der konservativ-liberalen Regierung bekannte sich das BMZ öffentlich zum stärkeren Einsatz von Entwicklungspolitik, um Katastrophen und Konflikten vorzubeugen und diese zu bewältigen.⁷⁹ Das Ministerium entwickelte ein Indikatorenmodell für die Risikoanalyse von Partnerländern, das seit Oktober 2005 angewendet wird. Das Modell besteht im Wesentlichen aus einem umfassenden Indikatorenfragebogen, der jährlich einmal durch ein unabhängiges Institut im Auftrag des BMZ ausgefüllt wird. Die Resultate bilden für das BMZ die Grundlage

74 Konkret von 80 Mio. EUR auf 220 Mio. EUR.

75 OECD, *DAC Peer Review: Germany*, S. 41.

76 Auswärtiges Amt, *Aktionsplan*, S. 65f.

77 Die vier in der *Utstein*-Gruppe zusammengefassten Länder Norwegen, Grossbritannien, Deutschland und die Niederlande führten ein gemeinsames Projekt zur Evaluierung ihrer jeweiligen Aktivitäten der Jahre 1997–2001 im *Peacebuilding*-Bericht durch.

78 *Joint Utstein Study of Peacebuilding. National Report on Germany*, 2003, S. 8–10.

79 Debiel/Matthies, *Krisenprävention*, S. 2.

zur Beurteilung der Berücksichtigung des Präventionsbedarfs in einem bestimmten Empfängerland. Schliesslich fliessen die Resultate auch in die Rahmenplanung der Mittelsprechungen ein. Das Indikatorenmodell erlaubt einen raschen Überblick über die Gesamtsituation. Es vermag aber keine vertiefte Analyse zu bieten. Einzigartig am BMZ-Modell ist allerdings, dass es keine Vorauswahl an Ländern trifft, für welche eine Erhebung durchgeführt werden soll. Vielmehr werden in einem ersten Schritt alle Partnerländer des BMZ in die Erhebung aufgenommen; eine Priorisierung erfolgt erst in einem zweiten Schritt.

Die Umsetzung des Indikatorenmodells lieferte bereits aufschlussreiche Erkenntnisse. So zeigte sich beispielsweise, dass sich rund die Hälfte der Partnerländer in einer Lage befinden, welche präventive Massnahmen als zunehmend oder bereits akut dringend erscheinen lässt. In der Konsequenz sieht sich das BMZ der Situation gegenüber gestellt, seine Programme im Bereich Entwicklungszusammenarbeit derart anzupassen, dass künftig konfliktträchtige Bereiche besser angegangen werden können.⁸⁰ Das vom BMZ erarbeitete Indikatorenmodell ist zweifellos ein innovatives *Tool*, das Nachahmungscharakter für andere Länder haben könnte.

Ein spezielles Instrument der deutschen Entwicklungszusammenarbeit stellt der Zivile Friedensdienst (ZFD) dar, der 1999 von der Bundesregierung eingerichtet worden ist. Beim ZFD handelt es sich um ein Gemeinschaftswerk von staatlichen und nichtstaatlichen Trägern zur Förderung des gewaltfreien Umgangs mit Konflikten und Krisenpotenzialen.⁸¹ Als neu entwickeltes Instrument der zivilen Konfliktbearbeitung innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit soll er zur Gewaltverhinderung und Friedensförderung beitragen.

Das Ziel des ZFD besteht darin, Form und Dynamik einer Konflikt austragung mit gewaltfreien Mitteln dahingehend zu beeinflussen, dass Gewalt vermieden, beendet oder zumindest gemindert wird. Die entsprechenden ZFD-Projekte werden als Interventionen im Kontext lang anhaltender Gewaltkonflikte zwischen gesellschaftlichen Gruppen auf

80 OECD, *DAC Peer Review: Germany*, S. 41f.

81 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, *Übersektorales Konzept*, S. 15.

innerstaatlicher oder regionaler Ebene beziehungsweise als Beitrag zur Prävention solcher Konflikte ausgerichtet.⁸²

Mit dem übersektoralen Konzept des BMZ, der eingeleiteten Umsetzung von Friedensentwicklung und Krisenprävention als Schwerpunkte in der Entwicklungszusammenarbeit, dem Indikatorenmodell des BMZ sowie dem Zivilen Friedensdienst erfolgten in den letzten Jahren auf verschiedenen Ebenen wesentliche Schritte in Deutschland, um innerhalb der Entwicklungspolitik eine zunehmende Verankerung der zivilen Konfliktbearbeitung als Querschnittsaufgabe zu erreichen.⁸³

SCHLUSSWORT

Die Förderung der Prävention von internationalen und seit den 1990er Jahren verstärkt innerstaatlichen Konflikten ist ein traditionelles Ziel der deutschen Aussenpolitik. Der bewusste Entscheid zu einer aktiveren Rolle im Rahmen der zivilen Konfliktbearbeitung lässt sich vor allem durch zwei Faktoren erklären. *Erstens* bildet der radikale Umbruch im internationalen Staatensystem mit dem Ende des Kalten Krieges und der deutschen Wiedervereinigung ein zentrales externes Ereignis, auf welches die deutsche Politik zu reagieren verpflichtet war. Damit endete die jahrzehntelange statische Rolle der Bundesrepublik im europäischen und weltpolitischen Kontext. Die gestiegene internationale Verantwortung wurde von den politischen Entscheidungsträgern in den 1990er Jahren entsprechend wahrgenommen. Sie erkannten ebenso, dass letztlich die deutschen Eigeninteressen – gerade auch aufgrund der Veränderungen bezüglich der Gefährdungslage – nicht mehr ausschliesslich durch die Sicherung der territorialen Integrität, sondern nur in einem weiter gefassten Sinne gewährleistet werden können.

82 In diesem Sinne werden entsprechend Aktivitäten in den Bereichen Prävention, Konflikttransformation und Konfliktnachsorge durchgeführt.

83 Bei der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) wurde beispielsweise im Auftrag der Bundesregierung das «Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung» mit dem Ziel eingerichtet, Strategien, Methoden und Instrumente zu entwickeln, welche die Arbeit der Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit krisenpräventiv und friedensfördernd ausrichten.

Zweitens beeinflusste das Zivilmacht-Konzept wesentlich die Entscheidung Deutschlands, seine Bereitschaft zu Aktivitäten in der zivilen Konfliktbearbeitung zu erhöhen. Auch wenn durch die zunehmenden Auslandseinsätze der Bundeswehr hinsichtlich der Mittelwahl ein einschneidender Wandel auszumachen ist, stützt sich die Bundesrepublik bei der Umsetzung ihrer Aussenpolitik nach wie vor eindeutig auf diplomatische und wirtschaftliche Instrumente ab. Insgesamt ist festzuhalten, dass Deutschland seinen seit dem Ende des Kalten Krieges und der Wiedervereinigung erweiterten aussenpolitischen Handlungsspielraum für ein verstärktes militärisches wie ziviles Engagement nutzt und sich dabei weitgehend an den alten aussen- und sicherheitspolitischen Leitlinien orientiert. Es überrascht dabei kaum, dass parallel zum Ausbau des militärischen Engagements verstärkte Anstrengungen im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung unternommen werden.

Im konzeptionellen Bereich stellt der Aktionsplan der deutschen Regierung aus dem Jahr 2004 den wichtigsten Pfeiler der zivilen Konfliktbearbeitung dar. Ohne Zweifel handelt es sich um ein innovatives Konzept, welches im Gegensatz zu vergleichbaren Grundlagendokumenten anderer Länder weitaus konkretere Vorschläge für die Umsetzung der zivilen Konfliktbearbeitung liefert. Mit mehr als 160 thesenartigen Einzelaktionen ist der Aktionsplan jedoch recht umfangreich ausgefallen. Die fehlende Priorisierung der Aktionen dürfte sich eher negativ auf die Umsetzung auswirken. Zu den grössten Herausforderungen des Plans zählen die Ressourcenallokation sowie die konkrete Überprüfung der Effektivität der einzelnen Aktionen. Es handelt sich um die wesentlichen Prüfsteine, welche letztlich über den Erfolg des Aktionsplans entscheiden werden.

Der Blick auf die organisatorisch-institutionelle Ebene der zivilen Konfliktbearbeitung in Deutschland zeigt vor allem eine Vielzahl beteiligter Akteure. Zahlreiche Ministerien (und Ressorts) sind in diesem Bereich tätig, was die Koordination zu einer primären Voraussetzung, aber auch Herausforderung für eine effektive Umsetzung der geplanten Schritte werden lässt. Dieser Problematik versucht die Bundesebene in erster Linie mit dem im Jahr 2004 neu geschaffenen Ressortkreis Zivile Krisenprävention zu begegnen. Der Ressortkreis ist als zentrales Koordinationsgremium gedacht, wobei ihm der Ressortbeauftragte des

Auswärtigen Amtes im Rang eines Botschafters vorsteht. Dessen institutionell eigentlich starke Stellung als Gesamtkoordinator wird jedoch vor allem dadurch geschwächt, dass er sich gegen Partikularinteressen der einzelnen Ministerien durchsetzen muss und dabei über keine Budgethoheit verfügt. Dies kann sich nur hinderlich auf die Gesamtkoordination dieses *Policy*-Bereichs auswirken. Eine Stärkung der Position des Gesamtkoordinators könnte der Umsetzung des Aktionsplans zusätzliche Impulse verleihen.

Einen innovativen Ansatz im Bereich der Koordination zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der zivilen Konfliktbearbeitung in Deutschland bildet der Beirat für zivile Krisenprävention. Er umfasst Vertreter und Vertreterinnen aus verschiedenen Bereichen von der Wissenschaft über die Politikberatung bis hin zu NGOs sowie Vertreter und Vertreterinnen aus Wirtschaft und Kirche. Damit wird versucht, dem Grundsatz der Einbindung gesellschaftlicher Elemente in die zivile Konfliktbearbeitung gerecht zu werden. Die Wirkung dieser Institution lässt sich allerdings nur in ein paar Jahren richtig einordnen, wurde der Beirat doch erst im Frühling 2005 eingerichtet.

Deutschland versucht seit den 1990er Jahren auch eine engere und systematischere Verknüpfung von Entwicklungspolitik und Friedensentwicklung herzustellen, wie dies bei zahlreichen anderen Ländern vollzogen wird. Damit etabliert sich in der Bundesrepublik eine Art neuen Bewusstseins innerhalb der Entwicklungszusammenarbeit, aktiv Beiträge zur zivilen Konfliktbearbeitung leisten zu können. Diese Entwicklung ist als sehr positiv zu werten, können dadurch doch wichtige Synergien zwischen den beiden Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und zivile Konfliktbearbeitung genutzt werden. Eine der grossen Herausforderungen der Entwicklungszusammenarbeit in konfliktträchtigen Einsatzgebieten liegt darin, die eigenen Aktivitäten derart zu konzipieren, dass sie eine gewaltpräventive Wirkung erzeugen und eine konstruktive Ausgestaltung von Konflikten ermöglichen. Hervorzuheben im Zusammenhang mit Deutschland ist insbesondere das innovative Indikatorenmodell des BMZ. Das Modell wird seit 2005 angewendet, um die Rahmenplanung der Mittelsprechungen besser und systematischer abzustützen. Das Indikatorenmodell des BMZ könnte durchaus Nachahmungscharakter für andere Länder haben.