

Zivilgesellschaftliche Perspektiven zum Aktionsplan Bericht und Stellungnahme des Beirats „Zivile Krisenprävention“

Grundlagen

„Krisenprävention erfordert ein kohärentes und koordiniertes Handeln aller beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure“. Um diesem Imperativ zu entsprechen, zielt der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung darauf ab, „vorhandene Institutionen und Instrumente der Krisenprävention auszubauen oder neu zu schaffen und kohärent einzusetzen, um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in diesem Bereich zu stärken“ (S. 1).

Ein neues Instrument ist der „Beirat für zivile Krisenprävention“ aus Vertretern der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft, dessen Einrichtung im Aktionsplan vorgesehen ist (Aktion 147). Seine Aufgabe ist die „fachliche Begleitung“ des Ressortkreises (Aktion 154). Zu diesem Zweck kann er „Evaluierungsempfehlungen in Auftrag geben“, deren Ergebnisse bei der weiteren Umsetzung des Aktionsplans zu berücksichtigen sind (Aktion 159). Dies schließt u. a. auch einen „Forschungsauftrag zur Schließung konzeptioneller Lücken“ in Grundsatzfragen wie bei der Entwicklung praxisbezogener Konzepte für Teilbereiche der Krisenprävention ein (Aktion 160).

Der Beirat begrüßt vor diesem Hintergrund die im 2. Umsetzungsbericht erstmals eingeräumte Möglichkeit zu einer eigenen Stellungnahme über seinen Beitrag zur Umsetzung des Aktionsplans. Das gilt um so mehr, als der Beirat an der Erstellung der Umsetzungsberichte nicht mitgewirkt, sondern diese nach deren Verabschiedung durch die Bundesregierung diskutiert hat. Er betrachtet diese Möglichkeit daher auch als Beitrag zu den „verbesserten Kommunikationskonzepten“, die bereits 2006 der 1. Umsetzungsbericht forderte, um den Wert präventiver Maßnahmen angemessen sicht- und wahrnehmbar zu machen (S. 11).

Aktivitäten

Aktuell besteht der Beirat aus 19 Mitgliedern, zu denen Vertreter der Wirtschaft und Wissenschaft, nichtstaatlicher Organisationen, der Kirchen und politischen Stiftungen sowie Einzelpersonen gehören. In den drei Jahren seit seiner Konstituierung am 11. Mai 2005 hat er insgesamt achtmal im Plenum getagt.

Die Aktivitäten konzentrierten sich im wesentlichen darauf, die Arbeit des Ressortkreises kommentierend zu begleiten. Von den ursprünglich vier „Leuchtturmprojekten“ des Ressortkreises – Ländergesprächskreis Nigeria, Sicherheitssektorreform, Missionspersonalgesetz, Ressourcenpooling - wurde das erste Projekt vertiefend behandelt, durch Mitwirkung von Vertretern der Zivilgesellschaft am Ländergesprächskreis sowie durch eine gemeinsame Auswertung der Erfahrungen. Dabei wurden unterschiedliche Vorstellungen beider Seiten über den Zeitpunkt und die Intensität der Einbeziehung von NRO in den Bewertungs- und Entscheidungsprozess konkreter Fälle ebenso deutlich wie der Bedarf an wechselseitiger Vertrauensbildung. Vor diesem Hintergrund fand im Rahmen des Beirats auch eine ausführliche Erörterung der Kriterien und Ziele für die Einrichtung von Ländergesprächskreisen durch den Ressortkreis statt.

Mitglieder des Beirats haben des Weiteren an dem im Februar 2006 gegründeten Gesprächskreis über die Rolle der Privatwirtschaft in der Krisenprävention mitgewirkt, der sich bislang auf die konstituierende Sitzung beschränkte.

Gemeinsam mit dem Ressortkreis hat der Beirat an der Konzipierung und Durchführung zweier Veranstaltungen mitgewirkt. Dabei handelt es sich zum einen um die Open Space Konferenz zum Thema „Afghanistan: Was kann die Zivilgesellschaft zur Stabilisierung beitragen?“ am 14./15. Dezember 2006 im Auswärtigen Amt sowie zum anderen um das Fachgespräch „Die Zukunft des Sudan: Chancen und Risiken alternativer Entwicklungsszenarien“ am 5. Juli 2007 im Auswärtigen Amt. Im Falle des Kongo kam eine solche Kooperation nicht, wie im Beirat vor dem Hintergrund der EU-Mission 2006 angeregt, zustande.

Der Beirat selbst hat drei thematische Initiativen ergriffen. So fand im Vorfeld der deutschen G8- und EU-Präsidentschaft 2007 eine ausführliche Debatte über „Ressourcensicherheit und zivile Konfliktbearbeitung“ statt, ferner aus Anlass ihrer Gründung über die VN Peace Building Commission und den VN Peace Building Fund sowie schließlich über die Maßnahmen zur Krisenprävention im Rahmen der Europäischen Union.

Um solche Initiativen künftig systematisch weiter verfolgen zu können, hat der Beirat 2007 die Gründung zweier Themengruppen beschlossen. Diese befassen sich parallel zu einer im Sommer 2007 begründeten Arbeitsgruppe des Ressortkreises mit „Vernetzter Sicherheit und Krisenprävention“ und behandeln zum anderen die deutschen Beiträge zur „Internationalen Friedenskonsolidierung am Länderbeispiel Sudan“. Beide führten ihre konstituierenden Sitzungen Mitte November 2007 durch. Ob mit ihnen die operative Umsetzung von Beiratsinitiativen im Dialog mit den Vertretern der Bundesregierung besser gelingt, wird gegenwärtig geprüft.

Bewertung

Der Beirat begrüßt ausdrücklich das Bemühen der Bundesregierung, die Kommunikation und Koordination zwischen den staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auszubauen. In der institutionell verankerten Form des Aktionsplans ist dies einzigartig. Tatsächlich konnten aus Sicht des Beirats die Transparenz und Kommunikation verbessert und institutionell verstetigt werden. Die in den Leitsätzen zur Krisenprävention geforderte Koordination fand indes nicht statt. Dazu fehlt es nach wie vor an der bereits im 1. Umsetzungsbericht angemahnten größeren „Durchsetzungskraft“ und stärkeren „Operationalität“ (S. 102) der staatlichen Gesprächspartner in Gestalt des Ressortkreises. Das beeinträchtigt die im Aktionsplan angestrebte „fachliche Begleitung“ durch den Beirat. Dessen fachliche Expertise konnte so kaum genutzt werden und wurde auch nur vereinzelt abgerufen. Eine proaktive Rolle des Beirats wiederum erfordert die Ausstattung mit eigenen finanziellen und administrativen Ressourcen – selbst die Sitzungen der Themengruppen des Beirats mussten mit extern akquirierten Mitteln bestritten werden.

Dem Beirat ist bewusst, dass der Aktionsplan nach innen wie nach außen ein außerordentlich ambitioniertes Vorhaben der Bundesregierung darstellt. Mit ihm hat erstmals der Gedanke einer kohärenten ressortübergreifenden und die vielfältigen nichtstaatlichen Akteure einbeziehenden Außenpolitik konkret Gestalt angenommen. Das hat indes nach unserem Eindruck zugleich auch die strukturellen Hindernisse, die sich aus der fortbestehenden Ressortbindung von Entscheidungen, divergierenden Routinen und konfligierenden Interessen ergeben, deutlicher hervortreten lassen. Die außerordentlich komplexe Aufgabenstellung des

Aktionsplans kollidiert daher nahezu unverändert mit unzureichenden Instrumenten für ihre Umsetzung. Auch hat der Beirat angesichts der bisherigen Erfahrungen Zweifel, dass zivile Krisenprävention und Friedensförderung als eine die Ressorts umfassende und anleitende Querschnittsaufgabe und als langfristiger Schwerpunkt deutscher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik im Bewusstsein der Handelnden verankert ist.

Keine Zweifel hat der Beirat, dass sich die Kohärenzziele des Aktionsplans nur langfristig erreichen lassen. Das entbindet jedoch nicht von entschlossenem und zielorientiertem Vorgehen. Dazu liegen politische Festlegungen vor – so letztmals im Koalitionsvertrag vom 11. November 2005, der für diese „prioritäre Querschnittsaufgabe“ einen „Ausbau“ der Instrumente, eine „Stärkung“ des Ressortkreises und eine „Verbesserung“ der Frühwarnmechanismen ankündigte. Es bedarf jedoch konkreter Umsetzungsschritte.

Maßnahmen

1) Der Beirat empfiehlt, 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 und internationalen Herausforderungen entsprechen.

2) Der Beirat empfiehlt die Entwicklung einer professionellen Kommunikationsstrategie, um das Thema der zivilen Krisenverhütung stärker in der Öffentlichkeit und bei den Entscheidungsträgern in der Legislative und Exekutive zu verankern.

3) 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.

4) Der Beirat plädiert nachdrücklich dafür, durch geeignete Maßnahmen die Sichtbarkeit des Beauftragten für Krisenprävention zu stärken. Auch dies ist ein wichtiges Element zur öffentlichen Verankerung des Themenfeldes sowie zur Bekräftigung des Primats der zivilen Krisenprävention, dem sich militärische Maßnahmen ein- und unterzuordnen haben.

5) Der Beirat empfiehlt, bei der Vergabe von Haushaltsmitteln für die Krisenprävention die Entscheidungskompetenz des Ressortkreises zu stärken und unter konsultativer Einbeziehung des Beirats ein transparentes Verfahren für die Mittelverwendung zu entwickeln. Mit der Erhöhung dieser Mittel im Jahre 2008 hat die Bundesregierung einen wichtigen, im Koalitionsvertrag avisierten Schritt zur Stärkung der Krisenprävention getan. Es geht nun darum, die Haushaltsmittel zu verstetigen. Dies erfordert eine im Sinne der Zielsetzungen des Aktionsplans sinnvolle und auf die Kohärenz der Maßnahmen zielende Verwendung, für die der Ressortkreis der angemessene Ort ist – zumal dies zugleich auch dessen Sichtbarkeit verbessert.

6) 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.