

Stellungnahme

zum 2. Bericht der Bundesregierung vom 16.7.2008

„Krisenprävention als gemeinsame Aufgabe“ für die Umsetzung des Aktionsplanes „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“



Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

**FORUM
MENSCHENRECHTE**



Einführung

Der 2. Umsetzungsbericht „Krisenprävention als gemeinsame Aufgabe“ für den Zeitraum vom Mai 2006 bis April 2008, vom Bundeskabinett am 16. Juli 2008 verabschiedet, gewährt einen Überblick der aktuellen Leitgedanken des Aktionsplanes und des Standes seiner Realisierung. Er enthält eine Fülle von wichtigen Einzelinformationen. Damit liegt ein wichtiges Dokument zum Status der zivilen Konfliktbearbeitung in der Verantwortung der Bundesregierung vor. Der Umsetzungsbericht liefert in erster Linie Fakten. Die konzeptionelle Weiterentwicklung der Krisenprävention, z.B. zum Verständnis von Sicherheit, wird nicht ausdrücklich thematisiert. Schwierigkeiten der Umsetzung werden bestenfalls angedeutet. Die folgende Stellungnahme greift ausgewählte grundsätzliche und Einzelaspekte auf, die die besonderen Arbeitsfelder der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung und des Forums Menschenrechte betreffen.

1. Grundsätzliche Aspekte

1.1 Status des Aktionsplanes herabgestuft

Die paradigmatische Funktion des Aktionsplanes für alle Politikbereiche ist aufgegeben. Die Bundesregierung definierte im Jahre 2004, dass er „die Grundsätze und Strategien deutscher Politik zur Krisenprävention festlegt“ (S. 11). Dort heißt es noch: „Krisenprävention ist fester Bestandteil deutscher Friedenspolitik und damit eine Querschnittsaufgabe, die in der Gestaltung der einzelnen Politikbereiche verankert sein muss. Aus diesem Grund *verweist* der Aktionsplan auch auf die militärischen Instrumente der Krisenprävention; *diese sind zwar nicht Gegenstand dieses Aktionsplanes*, gleichwohl erfordert ein umfassender Ansatz, auch die Schnittstellen der zivilen zur militärischen Krisenprävention zu berücksichtigen“ (S. 12, Hervorhebung: Plattform). Hiernach hat der zivile Aspekt also eindeutig Vorrang vor dem militärischen. Im 2. Umsetzungsbericht (2008) wird dagegen formuliert: „Obwohl die Instrumente der Krisenprävention überwiegend ziviler Natur sind, bedeutet das *keine Abgrenzung* zu und keinen Ausschluss von militärischen Mitteln, sondern begreift diese – wo erforderlich und unter Beachtung des Vorrangs des zivilen Engagements – *als integralen Bestandteil*“ (Hervorhebung: Plattform, S. 6/7). Damit wird indirekt Bezug auf das „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ (2006) genommen. Dort wird der Aktionsplan nur als „Beispiel“ und als „Baustein“ (S. 11, 30) deutscher Sicherheitspolitik qualifiziert, nicht aber als leitendes Dokument auch für das Militär. Das institutionelle und finanzielle Verhältnis des Zivilen gegenüber dem Militärischen ist nach wie vor trotz der begrüßenswerten Aufstockungen der Haushalte des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) völlig unausgeglichen.

1.2 „Sicherheit“ versus „Frieden“: „Versicherheitlichung“ von Friedenspolitik und Krisenprävention?

Die Auseinandersetzung über das Verständnis von „Sicherheit“ bleibt notwendig. Eine Politik zugunsten von Demokratie und Menschenrechten kann langfristig nur erfolgreich sein, wenn ihr ein Sicherheitsbegriff zu Grunde gelegt wird, der das Wohlergehen der Menschen in den Mittelpunkt stellt statt sich einseitig an Bedrohungsszenarien zu orientieren. Die offenbar gewordene Verwundbarkeit auch gegen Terrorismus hat die Grenzen einer allgemeinen „Versicherheitlichung“ aufgezeigt. Das gilt nicht nur für die Entwicklungspolitik, sondern auch für die Außen-, Europa-, Verteidigungs- und Innenpolitik.

Der 2. Umsetzungsbericht lässt zwischen den Zeilen erkennen, dass die Bundesregierung „Sicherheit“ tendenziell im Sinne des Weißbuches zur Bundeswehr interpretiert. Dort ist die Rede von einer „vernetzten Sicherheit“, ohne näher auf den erstmals im Aktionsplan 2004 erklärten Primat des Zivilen in der deutschen Außen-, Entwicklungs- und Sicherheitspolitik einzugehen. Das Weißbuch zieht aus dem militärisch orientierten erweiterten Sicherheitsbegriff den Schluss, alle sicherheitspolitischen Strukturen seien zu vernetzen: „Nicht in erster Linie militärische, sondern gesellschaftliche, ökonomische und kulturelle Bedingungen, die nur in multinationalem Zusammenwirken beeinflusst werden können, bestimmen die künftige sicherheitspolitische Entwicklung. Sicherheit kann daher weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden. Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in *vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen* sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu entwickeln ist“ (Weißbuch, S. 29, Hervorhebung: Plattform).

1.3 Herstellung einer Kohärenz der Politikbereiche im Sinne des „*whole of government approach*“?

Hinsichtlich eines Gesamtplanes im Sinne des Aktionsplanes, der die unterschiedlichen Aufgaben der Ressorts konstruktiv nutzt, bleibt der gegenwärtige Stand der Umsetzung hinter den Forderungen der Zivilgesellschaft, der Kirchen und der Wissenschaft zurück. Positiv zu würdigen ist, dass die Bundesregierung im aktuellen Umsetzungsbericht detailliert die Themen Klima, Umwelt und Ressourcenschutz als Teil der Krisenprävention behandelt.

Der 2. Umsetzungsbericht problematisiert mit defensiven Formulierungen die mangelnde Kohärenz im Planen und Vorgehen der an der zivilen Krisenprävention beteiligten Ministerien. Die pauschale Zitation des „erweiterten Sicherheitsbegriffes“ im 2. Umsetzungsbericht deutet an, dass Positionen der „Häuser“ weit auseinander liegen und somit die Bundesregierung als Ganzes in Sachen ziviler Krisenprävention nicht kohärent denkt und deshalb auch nicht so handeln kann, wie es im Sinne eines „*whole of government approach*“ (S. 10, 15) anzustreben wäre.

2. Einzelaspekte

2.1 Vorrangig: Ausbau der EU als „soft power“

Zivilmacht statt Machtblock

Der 2. Umsetzungsbericht setzt der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik das Ziel, „Europas Handlungsfähigkeit im zivilen und militärischen Krisenmanagement im Verständnis eines umfassenden Sicherheitsbegriffes sicherzustellen. (...) Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, die militärischen und zivilen Krisenmanagementfähigkeiten ausgewogen fortzuentwickeln“ (S. 24). In der maßgeblichen Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) stehen immer noch zwei Konzeptionen einer europäischen Sicherheitspolitik unverbunden nebeneinander, nämlich ein gegenwärtig überwiegend sicherheits- und verteidigungspolitisches und ein ordnungspolitisch geprägtes Sicherheitsverständnis. Deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik sollte aus Sicht der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung und des Forums Menschenrechte aber auf die Revision der ESS zum Ausbau der EU als *soft power* und Zivilmacht drängen.

Entscheidendes Kennzeichen einer zivil orientierten Friedens- und Sicherheitspolitik im Sinne von *Menschlicher Sicherheit* ist der finanzielle und personelle Vorrang ziviler Instrumente gegenüber dem militärischen Bereich. Konkrete, proaktive und damit präventive Maßnahmen müssen die Wahrung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, eine gerechte

Ressourcenverteilung und Zugangsgerechtigkeit, fairen Handel und eine gerechte Agrarpolitik, Umweltschutz und Maßnahmen zur Abmilderung der Klimaerwärmung sowie die Bekämpfung von Fluchtursachen genauso im Blick haben wie die physische Sicherheit. Bereits im Juni 2001 hat sich die EU in ihrem Göteborg-Programm für umfassende Maßnahmen im Bereich Prävention, Frühwarnung mit angemessener, politisch kohärenter Reaktion ausgesprochen. Mit dem Stabilitätsinstrument der EU-Außenpolitik und einem Gesamtetat von 2 Mrd. € ausgestattet, machte die EU Ende 2007 einen wichtigen Schritt in Richtung zu mehr ziviler Interventionsfähigkeit. Positiv ist ebenfalls anzumerken, dass hiermit innerhalb der EU die parlamentarische Kontrolle über das neue Finanzinstrument ausgebaut wurde. Jedoch ist die deutliche Unterfinanzierung nicht zu leugnen! Bei einem Haushaltsvolumen von jährlich rund 120 Mrd. Euro entfallen davon lediglich pro EU-Bürger rund 15 € auf zivile Maßnahmen (d.h. im außenpolitischen Bereich der Kommission und der zivilen Aspekte der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, ESVP) währenddessen 400 € pro EU-Bürger für militärische Maßnahmen ausgegeben werden. Trotz der Vielzahl ziviler Missionen verliert die EU damit deutlich den Status einer Zivilmacht. Sie entwickelt sich von einer zivilisierenden Macht in Richtung eines stark gewalteindämmenden und damit interventionistischen Machtblocks gemäß Petersberger Aufgaben der Nato.

Kultur des Dialogs und der Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren auch auf EU-Ebene

Die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung und das Forum Menschenrechte fordern die Bundesregierung auf, die sowohl im Aktionsplan als auch während der EU-Ratspräsidentschaft in 2007 vereinbarten kontinuierlichen Dialoge mit nichtstaatlichen Akteuren zu Training/Ausbildung, Rekrutierung und Planung von EU-Missionen nachdrücklich zu fördern und zu unterstützen.

Besonderes Augenmerk soll hierbei der aktuelle, nur auf ESVP-Missionen fokussierte Ansatz auf alle Instrumente ziviler Krisenprävention der EU (Rat und Kommission) legen, d.h. die Empfehlungen der CIVCOM (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management) sollten gemäß Beschluss vom November 2006 nunmehr implementiert und auch erweitert werden. Des Weiteren ist es wichtig, den gesamten Konfliktzyklus, d.h. Krisenprävention, Krisenmanagement und Friedenskonsolidierung zu untersuchen und die Begrenzung auf Krisenmanagement aufzuheben. Ein dritter und letzter wichtiger Aspekt ist der Dialog mit Südpartnern zu den Länderstrategiepapieren. Die sehr guten Ansätze im Frühjahr 2007 sollten kontinuierlich ausgebaut und auch verstetigt werden. Eine auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Dialogkultur schließt NROs des Südens wie den Nordens gleichermaßen ein. In diesem Sinne hat sich die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung im Rahmen des mehrjährigen RoCS-Prozesses (The Role of Civil Society in the EU's Civilian Crisis Management) intensiv an einem Mehrebenendialog beteiligt und bietet hierbei weiterhin konstruktive Kooperationen an.

2.2 Verbesserung der unzureichenden Transparenz und Kommunikation

Es wäre wünschenswert, wenn sich die bis dato nur sehr unzureichende Kommunikation mit einer breiteren Öffentlichkeit bessert und die Berichterstattung von positiven Ergebnissen ausgeweitet wird. Dazu gehört auch die Präsentation des 2. Umsetzungsberichtes. Der Text ist zu Beginn der Sommerpause zunächst nur elektronisch als pdf veröffentlicht worden. Später war er auf ausdrückliche Anfrage auch als Druckversion erhältlich, wurde aber nicht zeitnah der Presse vorgestellt, wie dies noch nach dem 1. Umsetzungsbericht geschehen ist.

2.3 Afghanistan - Von einem Euphemismus zum nächsten?

Die eskalierenden Dilemmata der Afghanistan-Politik forcieren die Notwendigkeit, seitens der dort engagierten Staaten und der NATO mit den afghanischen Autoritäten eine friedens- und sicherheitspolitische Gesamtstrategie zu entwickeln und auf den Weg zu bringen, die nachhaltig und friedensfördernd wirkt und deshalb zivil orientiert sein muss.

Vor vier Jahren stellte sich die Situation aus Sicht der Bundesregierung folgendermaßen dar: „Die Bundesregierung treibt auf der Grundlage ihres Anfang Oktober 2003 beschlossenen Afghanistan-Konzepts den Prozess einer dauerhaften Stabilisierung des Landes im Sinne eines umfassenden Sicherheitskonzepts voran, dessen Schwerpunkt und Kern ziviler Natur ist, das zur Schaffung des erforderlichen Klimas der Sicherheit aber auch militärische Komponenten enthält. Dies findet seinen Ausdruck auch in der Konzeption des erweiterten Engagements der Bundesregierung in Kunduz, Damit werden Rahmenbedingungen geschaffen, die Aufbau und Verbesserung politisch-administrativer Institutionen, Förderung des zivilgesellschaftlichen Raums, Unterstützung beim Aufbau des Sicherheitssektors und physisch-wirtschaftlichen Wiederaufbau ermöglichen.“ (Aktionsplan S. 55). Der 2. Umsetzungsbericht referiert die Bemühungen der Bundesregierung zur Vernetzung ihrer Initiativen (S. 83 f). Die angesichts der radikal verschlechterten Sicherheitslage notwendige entschiedene zivile Wende steht aber aus. Hierfür wäre insbesondere notwendig, die militärischen und die zivilen Anstrengungen zu trennen, die zivilen überproportional zu steigern, die Beteiligung an der OEF-Mission und den Einsatz von Tornados zu beenden sowie dem Einsatz von deutschen Soldaten in AWACS-Flugzeugen nicht zuzustimmen.

3. Neue politische Dynamik für den Aktionsplan

Wie im grundsätzlichen Teil in drei Punkten ausgeführt, bedarf der Aktionsplan einer neuen politischen Dynamik, um aus der gegenwärtigen operationalen Phase heraus seine ursprüngliche Zielsetzung erreichen zu können. Dazu werden erwartet:

a) die Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen

Die zahlreichen Beispiele und die deutliche Erhöhung der finanziellen Mittel in diesem Bereich (z.B. für den zivilen Friedensdienst und für das zivik-Programm) zeigen, dass die Fachkompetenz zivilgesellschaftlicher Gruppen und Verbände zunehmend wahrgenommen und geschätzt wird. Dies wird auch explizit formuliert: „Wirksame Krisenprävention bedarf des Engagements aller Akteure – staatlicher wie nichtstaatlicher. Insbesondere die Zivilgesellschaft kann wichtige Beiträge leisten. (...) Bestehende Mechanismen der Zusammenarbeit, wie die Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Friedensarbeit im BMZ, aber auch die Entsendung zivilen Personals in internationale Friedensmissionen und die Förderung zivilgesellschaftlicher Projekte der Konfliktbewältigung sind wichtige Instrumente der Förderung und Weiterentwicklung dieser Zusammenarbeit und erhalten weiterhin wachsende Unterstützung“ (S. 11).

b) die Einführung einer politischen Steuerung des Aktionsplanes

Der Ressortkreis hat die in den Aktionsplan gesetzten Erwartungen bisher nicht erfüllen können. Dafür reichen die unterhalb der Grenze der politischen Steuerung angesetzten Instrumente nicht aus. Der bisherige Beauftragte für zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung im Auswärtigen Amt konnte dieses Problem als Vorsitzender des Ressortkreises mangels logistischer Kapazitäten und finanzieller Ressourcen nicht lösen. Es ist zu hoffen, dass in Zukunft eine politische Steuerung und die Eingliederung der Aufgaben des früheren Beauftragten in eine Abteilung des Auswärtigen Amtes Abhilfe schaffen.

Bis zum 3. Umsetzungsbericht im Jahre 2010 sollte deshalb die Stärkung des Ressortkreises als das Gremium zur Implementierung und Überwachung sowie die des Beirates zur fachlichen Begleitung des Ressortkreises im Vordergrund stehen. Die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung und das Forum Menschenrechte unterstreichen als Mitglieder des Beirates die Empfehlungen der Stellungnahme „Zivilgesellschaftliche Perspektiven zum Aktionsplan – Bericht und Stellungnahme des Beirates „Zivile Krisenprävention“ zum 2. Umsetzungsbericht und machen sich die dort gegebenen Empfehlungen zu Eigen.

Berlin, den Initiativkreis der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung e.V.
Forum Menschenrechte

Die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung ist das Netzwerk für die zivile Konfliktbearbeitung in Deutschland mit 63 Organisationen, 133 Einzelpersonen aus verschiedenen Arbeitbereichen, insbesondere der Friedensarbeit, der Konfliktbearbeitung, der Mediation, der Menschenrechtsarbeit, der humanitären und der Katastrophenhilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und der Wissenschaft. Die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung hat den Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (2004) gefordert und seine Entstehung in Gesprächen und Konferenzen begleitet. Die Plattform ist im zivilgesellschaftlichen Beirat zum Aktionsplan vertreten. Zwecks Stärkung der internationalen Zusammenarbeit ist die Plattform Mitglied des European Peace Liaison Office (EPLO) geworden. Die Teilhabenden der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung haben vielseitige Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit Partnern im Ausland und im Inland mit der zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung gesammelt und zu deren Fortentwicklung beigetragen. Das Interesse der Teilhabenden der Plattform für die obige Stellungnahme ist deshalb,

- die öffentliche Debatte um die Zukunft des Aktionsplanes zu befördern sowie
- dazu wesentliche grundsätzliche Aspekte und einzelne Punkte hervorzuheben.

Kontakt:

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Str. 4
10405 Berlin

Tel. 030-54 71 43 21
Fax 030-54 71 43 22
e-Mail: koordination@konfliktbearbeitung.net
www.konfliktbearbeitung.net

Forum Menschenrechte

Das FORUM MENSCHENRECHTE ist ein Netzwerk von 51 deutschen Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich für einen verbesserten, umfassenden Menschenrechtsschutz einsetzen - weltweit, in bestimmten Weltregionen, Ländern und in der Bundesrepublik Deutschland. Das Forum wurde 1994 im Anschluss an die Wiener Weltmenschrechtskonferenz von 1993 gegründet.

Die gemeinsame Arbeit dient vor allem folgenden Zielen:

- die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung und des Deutschen Bundestags auf nationaler und internationaler Ebene kritisch zu begleiten,
- gemeinsame Vorhaben zur Verbesserung des Menschenrechtsschutzes weltweit durchzuführen
- Bewusstsein zu Fragen der Menschenrechte in der deutschen Öffentlichkeit bilden, dabei

auch auf mögliche Menschenrechtsverletzungen in Deutschland hinzuweisen und auf ihre Lösung hinarbeiten

→ Informationen unter den Mitgliedsorganisationen zu menschenrechtsrelevanten Themen auszutauschen

→ lokale, regionale und nationaler NGOs bei den internationalen Aspekten ihrer Arbeit zu unterstützen und die internationale Vernetzung von NGOs zu fördern

Innerhalb des Forums sind verschiedene Arbeitsgruppen dafür verantwortlich, gemeinsame Stellungnahmen und Materialien zu erarbeiten, Aktionen, öffentliche Veranstaltungen und Expertengespräche vorzubereiten. Das Forum Menschenrechte arbeitet eng mit NGOs auf europäischer und internationaler Ebene zusammen.

Koordiniert wird die Arbeit des Forum Menschenrechte durch einen bis zu 8-köpfigen Koordinierungskreis, der alle zwei Jahre durch die Mitglieder des Forums gewählt wird und dessen Zusammensetzung repräsentativ ist für die politische Bandbreite der Mitgliedsorganisationen.

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

Kontakt:

FORUM MENSCHENRECHTE
Haus der Demokratie und Menschenrechte
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Tel. ++49 (0)30 - 4202 1771

Fax ++49 (0)30 - 4202 1772

e-Mail: kontakt@forum-menschenrechte.de

www.forum-menschenrechte.de