



# Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung – Jetzt ist dynamische Umsetzung gefordert

Eine Zwischenbilanz nach drei Jahren

*Christoph Weller*

2/2007



**Institut für Entwicklung und Frieden**

## Einleitung

Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung wartet auch drei Jahre nach seiner Verabschiedung noch auf seine ernsthafte Umsetzung. Zwar sind in den vergangenen Jahren zaghafte Gehversuche zu beobachten, „vorhandene Institutionen und Instrumente der Krisenprävention auszubauen oder neu zu schaffen und kohärent einzusetzen, um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in diesem Bereich zu stärken“ (Aktionsplan, S. 1). Die Bundesregierung ist aber noch sehr weit davon entfernt, dass sie überzeugend behaupten könnte, zivile Krisenprävention ist „fester Bestandteil deutscher Friedenspolitik und damit eine Querschnittsaufgabe, die in der Gestaltung der einzelnen Politikbereiche verankert sein muss“ (ebd.).

Das Versagen der Staatengemeinschaft und internationaler Organisationen angesichts von Kriegen, Völkermord und brutaler Vertreibung (Jugoslawien, Ruanda, Sudan etc.) hat zu gesteigerten Erwartungen an zivile Krisenprävention geführt. In Deutschland hat die Rot-Grüne Koalitionsregierung von 1998 bis 2005 versucht, die deutsche Außenpolitik krisenpräventionsfähig zu machen. Im Juni 2000 verabschiedete die Bundesregierung ein „Gesamtkonzept Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, dessen systematische Umsetzung dann mit dem Aktionsplan vom Mai 2004 eingeleitet werden sollte. Diesen Aktionsplan hat sich die von Angela Merkel geführte Bundesregierung mit ihrem Koalitionsvertrag nicht nur zu eigen gemacht, sondern die Stärkung und den Ausbau der Instrumentarien ziviler Krisenprävention beschlossen:

„Deutsche Außenpolitik fußt auf einem umfassenden Sicherheitsbegriff, der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik miteinander verknüpft. Dabei wollen wir insbesondere unsere Instrumentarien zur Krisenprävention und -reaktion *ausbauen*. Diese prioritäre Querschnittsaufgabe erfordert die Zusammenführung vorhandener finanzieller und personeller Ressourcen und *zusätzliche Mittel*. Es geht neben den militärischen Fähigkeiten nicht zuletzt um genügend ziviles Personal für den (Wieder-) Aufbau tragfähiger rechtsstaatlich-demokratischer Institutionen, zum Beispiel Polizei, Richter, Staatsanwälte. Der Ressortkreis Zivile Krisenprävention soll *gestärkt*, Frühwarnmechanismen sollen *verbessert* werden. Nationale und EU-Mechanismen sind *noch besser zu verzahnen*“ (Koalitionsvertrag vom 11.11.2005, S. 136f, meine Hervorh.).

Im folgenden werden die Herausforderungen ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung detailliert beschrieben, um anschließend prüfen zu können, ob die Umsetzung des „Aktionsplans Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung die Auflösung oder Überwindung der strukturellen Hindernisse ziviler Krisenprävention in Angriff genom-

„Wir werden den Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung umsetzen“ (CDU/CSU-SPD-Koalitionsvertrag 2005).

men hat und den Ankündigungen des Aktionsplans und des Koalitionsvertrages auch entsprechende Taten gefolgt sind. Diese sehr bescheiden ausfallende Bilanz führt zu abschließenden Vorschlägen, welche Maßnahmen in nächster Zeit erforderlich sind, um die Ziele des Aktionsplans besser zu erreichen und ziviler Krisenpräventionspolitik zu größerer Wirksamkeit zu verhelfen.

## 1 Politische Herausforderungen ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

Zivile Krisenprävention ist zweifellos die richtige Idee, will man die Eskalation politischer Konflikte zum gewaltsamen Konfliktaustrag und die daraus folgenden enormen „Kosten“ vermeiden oder verhindern.<sup>1</sup> Die Institutionalisierung ziviler Konfliktbearbeitung hat zum Ziel, dass dauerhaft auf den Einsatz von Gewalt in Konflikten verzichtet und dieser verhindert wird (vgl. Weller 2007). Bei den meisten nationalen oder internationalen Konflikten gelingt dies, etwa durch gesetzliche Regeln, Gerichtsverfahren, internationale Verträge oder diplomatische Mittel. Doch bei eskalierenden intern- und transnationalen Konflikten stößt die politische Umsetzung ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung auf erhebliche Schwierigkeiten und Hindernisse: Hierzu gehören ein traditionelles Denken, das bei inter- und transnationalen Konflikten den Blick vornehmlich auf militärische Maßnahmen lenkt, wie auch die Nicht-Sichtbarkeit bzw. politische „Unverkäuflichkeit“ erfolgreicher Krisenprävention. Außerdem stehen die vielfältigen Kohärenz- und Koordinationsprobleme einer erfolgversprechenden internationalen Krisenpräventionspolitik der frühzeitigen Verhinderung von Gewalteskalationen entgegen.

Zivile Krisenprävention setzt zunächst voraus, dass eskalationsgefährdete Konflikte schon vor dem Ausbrechen von Gewalt identifiziert werden und Möglichkeiten des externen Einwirkens geprüft werden können. Damit sind eine ganze Reihe politischer Einschätzungen und Abwägungen verbunden, die einem koordinierten Vorgehen entgegenstehen. Angefangen damit, was als Krise angesehen und wie ihre Eskalationsgefahr eingeschätzt wird über die Frage, welche Maßnahmen den Konflikt nachhaltig deeskalieren könnten, und die schwierigen Verbindungen zwischen early warning und early action bis hin zur Frage, welchen Einfluss krisenpräventive Maßnahmen auf den weiteren Verlauf der Konfliktaustragung haben könnten, lassen sich keine

**Schon die Identifikation einer Krise und die Einschätzung ihrer Eskalationsgefahr sind politisch umstritten**

---

<sup>1</sup> „Durch mehr und breiter angelegte Prävention soll das Risiko krisenhafter Entwicklungen und damit die Notwendigkeit insbesondere militärischer Krisenreaktion vermindert werden“ (Bundesregierung 2006: 7).

**Die verhinderte Eskalation eines Konflikts findet kaum öffentliche Aufmerksamkeit**

generellen Aussagen machen und Rezeptbücher erstellen. Jede Einschätzung im Einzelfall beinhaltet erhebliche Unsicherheiten, weil sie immer auch bestimmte Erwartungen über die Zukunft enthalten muss. Deshalb sind Kriseneinschätzungen und die geeigneten Maßnahmen zur Verhinderung einer Gewalteskalation so häufig umstritten, was breit koordinierte Krisenprävention außerordentlich schwierig macht.

Ein politisches Dilemma entsteht dadurch, dass sich mit erfolgreicher ziviler Krisenprävention keine öffentliche Aufmerksamkeit erzielen lässt, denn der Erfolg besteht im Nicht-Ereignis der – verhinderten – Konflikteskalation, ohne dass leicht zu zeigen wäre, dass gerade die krisenpräventiven Maßnahmen den entscheidenden Einfluss auf den Fortgang des Konfliktaustrags genommen und die Eskalation verhindert haben. Gerade dieses politische Vermittlungsproblem ziviler Krisenprävention scheint einer der zentralen Gründe dafür zu sein, dass es nicht einfach ist, größeres Engagement und zusätzliche Ressourcen für zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung aufzutun.

Dem stehen auch Ressortinteressen des Militärs entgegen, das sich zunehmend als Akteur der Krisenprävention profilieren (vgl. Weißbuch 2006) und darüber seine Ressourcenausstattung sichern möchte. Den schneller und leichter sichtbaren Resultaten militärischer Krisenintervention – was an politischer Attraktivität und Legitimationspotenzial zur Sicherung riesiger finanzieller Aufwendungen nicht unterschätzt werden sollte – stehen nicht nur die um ein Vielfaches höheren Kosten militärischer Maßnahmen gegenüber, sondern auch die begründeten Zweifel, ob diese demonstrative Art der Konfliktintervention zur langfristigen Gewaltvermeidung und Etablierung stabiler gesellschaftlicher Verhältnisse und ziviler Konfliktbearbeitung beitragen kann. In diesem Sinne melden sich zunehmend auch Stimmen aus der Bundeswehr zu Wort, die sich aufgrund ihrer Erfahrungen in Auslandseinsätzen für eine Stärkung gerade ziviler Maßnahmen aussprechen. Und auch die öffentliche Meinung fordert in letzter Zeit vermehrt einen Primat des Zivilen in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik.

**Der Primat des Zivilen in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik**

Ein weiteres Problem erwächst der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung aus gegenläufigen Interessen verschiedenster Akteure, die nicht auf den Abbau von Konfliktpotenzialen und Gewaltursachen zielen, sondern vorrangig die eigenen – etwa wirtschaftliche oder politische – Interessen verfolgen und sich darin von drohenden Konflikteskalationen oder Gewaltausbrüchen nicht behindern lassen möchten. Auch wenn zivile Krisenprävention im Allgemeinen breite Anerkennung findet, kann sie im Einzelfall leicht und unversehens von konkurrierenden Interessen unterlaufen oder gar torpediert werden.

## 2 Der Aktionsplan der Bundesregierung

Angesichts dieser vielfältigen politischen Herausforderungen und Dilemmata ziviler Krisenpräventionspolitik ist es ein begrüßenswertes und zugleich sehr ambitioniertes Unternehmen, welches die deutsche Bundesregierung im Mai 2004 mit der Verabschiedung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ in Angriff genommen hat. Drei Jahre sind keine lange Zeit, wenn es um die Bearbeitung struktureller Hindernisse und politischer Dilemmata geht. Die Umsetzung des Aktionsplans wurde zudem durch den Regierungswechsel 2005 eher gebremst als gefördert. Gleichwohl muss sich die Bundesregierung an ihren selbst gesetzten Zielen messen lassen, wenn sie sich in der Einleitung des Aktionsplans verpflichtete, „die Möglichkeiten der Bundesregierung auszubauen, die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch stärker für die zivile Krisenprävention zu nutzen“ (Bundesregierung 2004: 1).

Dies sollte vor allem dadurch erreicht werden, dass sich die Koordination verbessert zwischen den an einer Krisenpräventionspolitik beteiligten Ministerien. Zugleich soll auch ein besser koordiniertes Handeln mit nichtstaatlichen Akteuren erreicht werden. Dahinter steht der Wunsch nach einer möglichst kohärenten Krisenpräventionspolitik, die sowohl regierungsintern als auch mit in- und ausländischen Akteuren abgestimmt sein soll. Diesem Ansinnen liegt vor allem die Einsicht zugrunde, dass die Verhinderung einer Konflikteskalation wirksamer und nachhaltiger zum Frieden beiträgt als das Eingreifen bei einem schon gewaltsam eskalierten Konfliktaustrag (vgl. Bundesregierung 2006: 17) – oder wie es eine alte Lebensweisheit sagt: Vorbeugen ist besser als Heilen, also Prävention!

Dass die Bundesregierung für die Umsetzung einer kohärenten Krisenpräventionspolitik einen 68-seitigen „Aktionsplan“ für erforderlich hielt, belegt die politische Einsicht in die strukturellen Hindernisse, die offensichtlich der Koordination und Umsetzung krisenpräventiver Maßnahmen entgegenstehen: Hierzu gehören nicht nur die schon erwähnten Differenzen zwischen verschiedenen Ministerien, die ihre jeweils eigenen Aufgaben und Ziele verfolgen und ihre fachministeriellen Außenpolitiken nicht umstandslos der Beseitigung von Konfliktursachen oder der Eindämmung von Gewaltpotenzialen in Krisenländern unterordnen wollen. Auch die internationale Koordination von Krisenpräventionspolitiken stellt ein nur partiell lösbares Problem dar, weil Staaten mit ihrem Engagement in Krisenländern immer zugleich auch andere außenpolitische Ziele verfolgen. Und nicht-staatliche Akteure, die beispielsweise in Krisenländern Projekte der Entwicklungszusammenarbeit durchführen, lassen sich nicht ohne weiteres in die Strategien staatlicher oder internationaler Akteure einbinden. Im Sinne einer

**Erfolgreiche zivile  
Krisenprävention  
durch verbesserte  
Koordination**

wirksamen Krisenprävention scheint dies auch nicht wünschenswert zu sein, denn gerade ihre Unabhängigkeit von staatlichen Instanzen und außenpolitischen Interessen verschafft den NGOs häufig das Potenzial, als unparteiische Vermittler oder Unterstützer von Friedensallianzen wichtige Beiträge zur Deeskalation von Konflikten und zur Förderung ziviler Konfliktbearbeitung zu leisten.

### 3 Erster Umsetzungsbericht zum Aktionsplan

Mit dem Aktionsplan Zivile Krisenprävention wurden auch neue Institutionen geschaffen. Hierzu gehört, dass die Bundesregierung alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag einen Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans vorlegen soll (Aktion 158). Der erste, im vergangenen Jahr vorgelegte Umsetzungsbericht (Bundesregierung 2006) ist ein voluminöses Werk, das sich nicht mit zahlreichen Beschreibungen dessen begnügt, was im Berichtszeitraum geleistet wurde und sich ereignet hat. Vielmehr werden darin auch Perspektiven dafür entwickelt, welche Akzentsetzungen die deutsche Krisenpräventionspolitik in den kommenden Jahren auszeichnen könnten. Den Schlusspunkt in einer ganzen Reihe von Vorhaben für die nächsten zwei Jahre (u.a. Stärkung multilateraler Strukturen, Internationale Vernetzung von Akteuren, Stärkung nationaler krisenpräventiver Strukturen) bildet das Stichwort „Kommunikation“:

„Der Krisenprävention fehlt nach wie vor eine starke ‚Präventionslobby‘. Sie hat es schwerer als klassische Politikbereiche, die Aufmerksamkeit in Politik, Medien und Öffentlichkeit zu finden, die erforderlich ist, um die Anliegen der Krisenprävention zu transportieren, die notwendigen Ressourcen zu mobilisieren und Krisenprävention als einen wichtigen Aspekt der Sicherheitspolitik zu etablieren. Die Bundesregierung hat sich nicht zuletzt unter diesem Gesichtspunkt im Aktionsplan zu einer zweijährlichen Berichterstattung über ihre krisenpräventive Politik verpflichtet und begreift die Übermittlung des Berichts an den Deutschen Bundestag als Chance, das öffentliche Interesse an diesem wichtigen Politikbereich zu steigern“ (Bundesregierung 2006: 103).

Diese Chance wurde jedoch gründlich verspielt. Ein über 100seitiger Bericht eignet sich wohl denkbar schlecht zur Steigerung der öffentlichen Aufmerksamkeit für zivile Krisenprävention. Zwar hat der Deutsche Bundestag den Ersten Umsetzungsbericht keineswegs lediglich entgegengenommen und dann archiviert, sondern zum Tagesordnungspunkt einer Plenarsitzung gemacht und in mehrere Ausschüsse verwiesen.<sup>2</sup> Doch wenn die Terminierung der Debatte und die Anwe-

**Die Bundesregierung beklagt die fehlende „Präventionslobby“**

<sup>2</sup> Auswärtiger Ausschuss, Verteidigungsausschuss, Ausschuss für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe, Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union; vgl. Stenografischer Bericht der 74. Sitzung des Deutschen Bundestags am 15.12.2006, S. 7458.

senheit von Regierung und Abgeordneten – ein Parlamentarischer Staatssekretär und weniger als 30 ParlamentarierInnen beim vorletzten Tagesordnungspunkt im letzten Drittel der letzten Sitzung am Freitag vor der Weihnachtspause (15.12.2006) – nicht völlig belanglos für den politischen Stellenwert sind, der einem Thema gegeben wird, dann befindet sich die zivile Krisenprävention auf dem Weg von der projektierten Querschnittsaufgabe zum irrelevanten Nischenprojekt deutscher Außenpolitik.

Auch der Umsetzungsbericht selbst versprüht nicht jene Dynamik, die erforderlich wäre, um ministerielle Egoismen und administrative Routinen zu durchbrechen und einem erhöhten Kohärenzdruck ziviler Krisenpräventionspolitik zu unterwerfen. Vielmehr dominieren im Zusammenhang mit Handlungsverpflichtungen die unverbindlichen Prüfaufträge und dass man sich um vieles auch bemühen wolle. Im Perspektiven-Kapitel des Umsetzungsberichts wird zum einen ein besonderes Engagement der Bundesregierung für zivile Krisenprävention auf internationaler Ebene hervorgehoben, zum anderen aber auch „ein dringendes Bedürfnis für zunächst nationale Fortschritte als Basis für effektivere gemeinsame Arbeit auf internationaler Ebene“ (Bundesregierung 2006: 99) betont. Für die Zeit bis zum nächsten Umsetzungsbericht im Frühjahr 2008 sollen folgende Aktionen umgesetzt werden:

- „Eine wirksamere Nutzung eigener Frühwarnmechanismen“ (S. 100);
- Eine „Intensivierung und Institutionalisierung der Ausbildungskooperation unter anderem von BMZ und BMVg“ (S. 101);
- Die systematische Erfassung von lessons learned und „ihre systematische Erfassung und ihre organisations- und ressortübergreifende Verwertung müssen verbessert werden“ (S. 101);
- „Die Bundesregierung wird der Energiesicherheit im Rahmen ihrer krisenpräventiven Politik besondere Aufmerksamkeit schenken und sich mit Bedeutung, Rolle und Möglichkeiten einer internationalen krisenpräventiven Energiepolitik befassen“ (S. 102);
- Die Bundesregierung wird „die institutionalisierte Anbindung des Ressortkreises an die beamteten oder parlamentarischen Staatssekretäre stärken, um zielgerichteter über Defizite bei der Umsetzung des Aktionsplans berichten, Empfehlungen abgeben und politisches Momentum in Sachen Krisenprävention erzeugen zu können“ (S. 102);
- Die Bundesregierung will „durch gezielte Kontakte zu Medienvertretern und deren strategische Unterrichtung sowie die Durchführung von Veranstaltungen den deutschen Beitrag zu Krisenpräven-

**Umsetzungsbericht:  
unverbindliche  
Prüfaufträge statt  
bahnbrechender  
Dynamik**

**Medien und Öffent-  
lichkeit sollen besser  
informiert werden**

**Es fehlt die Aussicht  
auf zusätzliche  
Finanzmittel**

tion, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung für eine breite interessierte Öffentlichkeit sichtbar“ machen (S. 103).

Ist dies alles zum Nulltarif zu bekommen? Im Rahmen der Erarbeitung und Verabschiedung des Aktionsplans im Jahr 2004 hatte die damalige Rot-Grüne Bundesregierung zwar den Plan, aber nicht den Mut, zusätzliche materielle Ressourcen für die Umsetzung des Aktionsplans bereitzustellen. Die „Haushaltsmittel für Krisenprävention zu verstetigen“ wurde daher als „Aktion 140“ in den Aktionsplan aufgenommen. Auch der Erste Umsetzungsbericht verzichtet darauf, der Verbesserung und erhöhten Kohärenz von Krisenpräventionspolitik mit der Aussicht auf zusätzliche Finanzmittel auf die Sprünge zu verhelfen.

## **4 Enttäuschende Zwischenbilanz**

Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ zielt vor allem auf eine verbesserte Zusammenarbeit und erhöhte Kohärenz für eine wirksame deutsche und internationale zivile Krisenpräventionspolitik. Dies soll erreicht werden durch verbesserte Abstimmungsprozesse innerhalb der Bundesregierung unter Einbeziehung aller Ministerien, durch eine intensiviertere Kooperation mit nichtstaatlichen Akteuren, durch Ansätze zivil-militärischer Kooperation sowie durch multilaterale Koordinationsprozesse einer europäischen oder regionalen Krisenpräventionspolitik im EU- oder UN-Rahmen. Was hat die Bundesregierung davon umgesetzt, um den Herausforderungen ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung besser gerecht zu werden?

### **4.1 Krisenfrüherkennung**

Die Herausforderung der Krisenfrüherkennung und des politisch wahrnehmbaren early warning verlangt danach, dass möglichst viele Informationen und Einschätzungen über eskalationsgefährdete Konfliktregionen zusammengetragen werden. Eine ernstzunehmende Präventionspolitik kann sich nicht an massenmedial produzierten Aufmerksamkeiten für Krisen orientieren, die in aller Regel von Gewaltvorkommen dominiert werden, sondern muss davon unabhängig die Konflikte identifizieren, die zu einem gewaltsamen Austrag eskalieren könnten. Dazu können insbesondere Organisationen der – staatlichen wie nicht-staatlichen – Entwicklungszusammenarbeit, die mit Partnern in Krisenregionen zusammenarbeiten, wichtige Beiträge leisten, ebenso einschlägige NGOs – wie etwa die International Crisis Group – sowie aktuelle Regionalstudien und wissenschaftliche Konfliktanalysen. Dieses Wissen mit den politischen Einschätzungen in den verschiedenen Ministerien zusammenzuführen und für eine systematische, multiperspektivische Konfliktanalyse und Krisenfrüherkennung zu nutzen,

könnte die Voraussetzungen für eine effektive zivile Krisenpräventionspolitik spürbar verbessern.

Auf diesem Feld kommt die Bundesregierung über gute Vorsätze kaum hinaus. Der Umsetzungsbericht zum Aktionsplan kann allein davon berichten, dass im Bereich des Bundesverteidigungsministeriums ein Arbeitskreis geschaffen wurde, welcher nach „krisenhaften Entwicklungen von verteidigungspolitischer und/oder militärischer Relevanz“ Ausschau hält. Ist dies ein Zeichen dafür, wer sich innerhalb der Bundesregierung als besonders handlungsfähig erweist, welches Verständnis von ziviler Krisenprävention sich im Ressortkreis zu etablieren beginnt und wo Prioritäten in der Umsetzung des Aktionsplans gesetzt werden? Weder bei der systematischen Vernetzung vorhandener Frühwarninstrumente noch beim Abgleich krisenrelevanter Informationen mit nichtstaatlichen Einrichtungen sind bisher vorwärtsweisende Entwicklungen erkennbar.

**Krisenfrüherkennung  
fehlt die strategische  
Vernetzung**

#### 4.2 *Entwicklung von Handlungsoptionen*

Die Entwicklung von Handlungsoptionen ziviler Konfliktbearbeitung setzt die systematische Beobachtung politischer Konflikte voraus. Doch auch die multiperspektivische Konfliktanalyse unter Beteiligung eines möglichst breiten Spektrums an Expertise kann nicht die falsche Erwartung erfüllen, dass auf der Grundlage einer konsensfähigen Einschätzung einer Krise einfach von early warning zu early action übergegangen werden könnte. Sowohl das Krisenpotenzial eines Konflikts und seiner Dynamik als auch die Interventionsmöglichkeiten und die erwarteten Effekte eingreifender Maßnahmen werden immer unterschiedlich eingeschätzt und teilweise sogar umstritten sein. Andere Einschätzungen, Perspektiven, Interessen und Erwartungen zu kennen und gegeneinander abwägen zu können ist jedoch die Voraussetzung für eine erhöhte Kohärenz ziviler Krisenprävention, an der sich im Sinne des Aktionsplans nicht nur alle Bundesministerien, sondern auch die zivilgesellschaftlichen Organisationen beteiligen sollen. Mit dem sog. Leuchtturmprojekt Ländergesprächskreis Nigeria (vgl. Bundesregierung 2006: 10) wurde in der ersten Phase der Ressortkreis-Arbeit der Versuch unternommen, entsprechende Kompetenzen zusammenzuführen. Eine Evaluierung dieses Pilotprojekts (vgl. Dückers 2005) kommt zu dem Ergebnis, dass dieser erste Anlauf einigermassen misslungen ist. Es fehlt sowohl an konzeptioneller Klarheit, an den erforderlichen personellen Ressourcen sowie an „Anreizen für die beteiligten Ressorts, Kohärenz in als relevant wahrgenommenen Fragen herzustellen“ (Dücker 2005: 3).

**Es fehlen die Anreize  
für die Herstellung  
von Kohärenz**

Man kann bezweifeln, ob es den beteiligten ministeriellen Akteuren bei diesem Pilotprojekt ernsthaft darum ging, ein tragfähiges Instrument der Krisenfrüherkennung im Hinblick auf eine wirksamere deutsche –

**Strukturelle Probleme  
von Länder-  
gesprächskreisen  
bleiben bisher  
unbearbeitet**

staatliche wie nicht-staatliche – zivile Krisenpräventionspolitik zu entwickeln. Doch scheinen Lernprozesse über die strukturellen Hindernisse kohärenter Krisenprävention in Gang gekommen zu sein, denn auch der Umsetzungsbericht benennt wichtige „methodische und strukturelle Probleme [...], die es bei der Einrichtung eines zweiten Ländergesprächskreises zu beachten gilt“ (Bundesregierung 2006: 87). Der Bericht verschließt allerdings die Augen vor dem zusätzlichen Ressourcenaufwand, den eine ernsthafte Krisenfrüherkennung und Abwägung von Krisenpotenzialen und Interventionsmöglichkeiten für eine effektive Krisenpräventionspolitik verlangt (vgl. Dückers 2005). Zur konzeptionellen Klärung könnte auch beitragen, schon bei der Benennung eines solchen Gremiums den Charakter der Plauderstunde („Gesprächskreis“) zu vermeiden und die Ernsthaftigkeit des Unternehmens durch eine Bezeichnung wie etwa „Krisenpräventionskommission“ oder ähnliches zu unterstreichen. Sie hätte in geeigneter Weise auch die Expertise und Handlungsoptionen der vor Ort tätigen Personen der unterschiedlichen Ministerien und Durchführungsorganisationen zu integrieren.

### **4.3 Wirksamkeit sichtbar machen**

Die Wirksamkeit ziviler Krisenprävention sichtbar zu machen und damit politischen Rückhalt und breitere Unterstützung zu gewinnen, ist eine zentrale Herausforderung für die Zukunft dieses Politikfelds (vgl. Bundesregierung 2006: 103). In diesem Punkt haben sowohl die Ministerien der Bundesregierung wie auch die Parteien und Fraktionen des Deutschen Bundestages – inklusive der Opposition – die ersten drei Jahre weitgehend verschlafen. Dies konstatiert auch der Umsetzungsbericht: „Verbesserungsfähig ist der Grad öffentlicher, insbesondere medialer Wahrnehmung der Politik der Krisenprävention und Post-Konflikt-Friedenskonsolidierung. [...] Zur angemessenen Wahrnehmung des Wertes präventiver Ansätze wird die Bundesregierung verbesserte Kommunikationskonzepte einsetzen müssen“ (Bundesregierung 2006: 11). Das „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik“ zeigt, dass die Bundesregierung durchaus in der Lage ist, die ihr wichtig erscheinenden Themen offensiv in die politische Öffentlichkeit zu transportieren. Aber es setzt das entsprechende Interesse und die Bereitschaft voraus, die dafür erforderlichen Kapazitäten und Mittel bereitzustellen.

Die im Umsetzungsbericht formulierte Einsicht in die große Bedeutung einer breiten öffentlichen Wahrnehmung ziviler Krisenpräventionspolitik lässt erwarten, dass der Vermittlungsarbeit in der zweiten Phase der Aktionsplan-Umsetzung größere Aufmerksamkeit geschenkt wird. Hier bietet sich an, dass die Kanzlerin eine international renommierte Person als Sonderbeauftragte/-n für zivile Krisenprävention benennt und mit einem entsprechenden Arbeitsstab ausstattet. „Es fehlt an einer

institutionellen Infrastruktur, die eine kohärente Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungspolitik gewährleistet und – u.a. durch eine öffentlich sichtbare Persönlichkeit – die zivile und krisenpräventive Komponente deutscher Sicherheitspolitik verkörpert“ (Croll/Debiel/Klingebiel 2007: 3). Und die mediale wie öffentliche Wahrnehmung der Krisenpräventionspolitik könnte auch davon profitieren, wenn sich der nächste, schon in einem Jahr vorzulegende Umsetzungsbericht auf den Output konzentriert, den die im Zusammenhang mit dem Aktionsplan stehenden Instrumente und Institutionen vorzuweisen haben. Dann könnte er auch in ähnlicher Aufmachung, Auflage und Intensität ins Rennen um öffentliche Aufmerksamkeit geschickt werden wie das Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik.

**Kanzlerin soll  
Sonderbeauftragte/-n  
für zivile Krisen-  
prävention benennen**

#### **4.4 Ressourcenansprüche des Militärs**

Die Existenz des Militärapparats und seines enormen Ressourcenbedarfs produziert unweigerlich erhebliche Legitimationsbedürfnisse und die ständige Suche des Militärs nach zusätzlicher Rechtfertigung seiner andauernden Existenz. Entsprechend drängen Bundeswehr und Verteidigungsministerium auch in das Feld der Krisenpräventionspolitik. Die zivilen Instrumente der Krisenprävention sind jedoch den militärischen deshalb überlegen, weil die Militarisierung von Konflikten ein entscheidender Eskalationsfaktor ist. Krisen mit der Gefahr gewaltvollen Konfliktaustrags entstehen, wenn die Institutionen ziviler Konfliktbearbeitung ihrer Aufgabe nicht mehr gerecht werden oder das Vertrauen von Konfliktparteien verloren haben. Diese Probleme kann das Militär nicht angemessen bearbeiten, weil seine Instrumente für ganz andere Aufgaben entwickelt wurden und sich seine Aktivitäten außerhalb des gesellschaftlichen Regelwerks der zivilen Konfliktbearbeitung abspielen, dessen Stärkung und Anerkennung aber für die Krisende Eskalation und den geregelten gesellschaftlichen Konfliktaustrag unabdingbar sind.

Insofern unterläuft den AutorInnen des Umsetzungsberichts ein kategorialer Fehler, wenn sie den Begriff „Zivile Krisenprävention“ seiner politischen Substanz berauben und die grundlegenden Unterschiede zu militärischer Krisenintervention verwischen.<sup>3</sup> Dass dies im Bundesverteidigungsministerium dankbar aufgegriffen und der entsprechende Satz gleich doppelt im Weißbuch (BMVg 2006: 30, 31) wiederholt wird, muss kaum überraschen. Doch gleichzeitig scheint das Verteidigungsministerium derzeit nicht ernsthaft gewillt, sich in eine umfassende Politik der Krisenprävention einzuordnen. Das Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik zeigt, dass dort die Ansätze zur zivilen Krisen-

<sup>3</sup> „Der Begriff ‚Zivile Krisenprävention‘ ist daher nicht als Abgrenzung zu militärischer Krisenprävention zu verstehen, sondern schließt letztere mit ein“ (Bundesregierung 2006: 7).

**Chancen und  
Perspektiven des  
Aktionsplans werden  
im Verteidigungs-  
ministerium missachtet**

prävention nur peripher zur Kenntnis genommen werden.<sup>4</sup> Das von der Bundesregierung im Jahr 2000 erarbeitete und beschlossene „Gesamtkonzept Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, dessen schrittweise Umsetzung in den darauffolgenden zehn Jahren mit dem Aktionsplan von 2004 eingeleitet wurde, wird im Weißbuch lediglich als „Baustein“ (BMVg 2006: 30) eines staatlichen Sicherheitsverständnisses gesehen. Und der Aktionsplan ist für die Weißbuch-Autoren ganz offensichtlich nicht Teil deutscher Sicherheitspolitik, sondern allein ein „Beispiel“ (BMVg 2006: 30) für die Bearbeitung ressortübergreifender Querschnittsaufgaben. Daran aber, so vermittelt das Weißbuch zwischen den Zeilen und Bildern, will sich die Bundeswehr und das Verteidigungsministerium nicht ernsthaft beteiligen. An diesem Verständnis muss jeder ernsthafte Versuch für eine kohärente Krisenpräventionspolitik unter Einbeziehung ziviler und militärischer Maßnahmen scheitern. Wenn nicht die Leitungen aller Ministerien, insbesondere auch des Verteidigungsministeriums, an einer kohärenten Krisenpräventionspolitik interessiert sind und statt dessen diese der interministerielle Kampfplatz um die Definitionsmacht deutscher Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik bleibt, wird Deutschland den beschriebenen Herausforderungen ziviler Krisenprävention nicht gerecht.

#### **4.5 Konfligierende Interessen**

Unvereinbare und damit konfligierende Interessen innerhalb einer Regierung – wie uns dies aus der Innenpolitik vertraut ist – gibt es auch bei den außenpolitischen Aufgabenfeldern, die durch die Globalisierung ständig zunehmen. Im Umgang mit diesen Konflikten spielen Verfahren und Institutionen der interministeriellen Zusammenarbeit, aber auch koalitionsinterne Machtpotenziale einzelner Ministerien und MinisterInnen die entscheidende Rolle. Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ sollte eine Akzentsetzung deutlich machen, Leitlinien geben, was zu den Kennzeichen deutscher Friedenspolitik im 21. Jahrhundert gehören soll und die Krisenprävention als „wichtiges Ziel deutscher Außenpolitik“ (Homepage des Auswärtigen Amts) festschreiben. Davon ist bisher nur wenig zu sehen. Die regelmäßigen Konkurrenzen um Aufmerksamkeit und Haushaltsmittel entscheidet eine traditionelle, militärisch geprägte Sicherheitspolitik für sich. Der Ressortkreis zivile Krisenprävention wird nicht gestärkt und die auch im Schwarz-Roten Koalitionsvertrag genannten erforderlichen zusätzlichen Mittel für Krisenprävention wurden – wenn überhaupt – in keinem nennenswerten Umfang für die Umsetzung des Aktionsplans zur Verfügung gestellt.

<sup>4</sup> Das Stichwortverzeichnis des Weißbuches kennt weder den Begriff „Aktionsplan“ noch „Krisenprävention“ oder „Ressortkreis“.

Der Aktionsplan zivile Krisenprävention darf nicht das Nischenprojekt einzelner ministerieller Arbeitseinheiten und Fraktionsmitglieder bleiben. Viel mehr als bisher müssen alle Abgeordneten und auch die Leitungsebenen der Ministerien daran erinnert werden, welches Programm sie sich mit dem Aktionsplan verordnet bzw. ihren WählerInnen versprochen haben. Die erste Adresse hierfür sind die „Beauftragten bzw. Ansprechpartner für zivile Krisenprävention“ in allen Bundesministerien. „Sie stehen der Zivilgesellschaft für Anfragen zur Verfügung und sorgen für die Weiterleitung von Anregungen und Eingaben an die zuständigen Stellen“ (Bundesregierung 2004: 61, Aktion 136). Aber auch die Abgeordneten des Bundestages sollten in der zivilgesellschaftlichen Lobbyarbeit für den Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung nicht vergessen werden, besitzen sie doch das Recht zur Verteilung der Ressourcen. Mit zusätzlichen Haushaltsmitteln für eine kohärente zivile Krisenpräventionspolitik müssen nun die Voraussetzungen für die konsequente Umsetzung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention geschaffen werden. Hier sind vor allem die Koalitionsparteien der Schwarz-Roten Bundesregierung in den anstehenden Haushaltsberatungen gefragt, die entsprechenden Ministerien mit der Erhöhung entsprechender Haushaltstitel zur konsequenten Umsetzung des Aktionsplans zu verpflichten.

**Der Bundestag muss zusätzliche Ressourcen für die zivile Krisenpräventionspolitik beschließen**

## 5 Erforderliche Maßnahmen

Misst man den Aktionsplan an den in ihm formulierten Ansprüchen, fällt die Bilanz nach drei Jahren enttäuschend aus. Auch der Umsetzungsbericht der Bundesregierung (2006) liefert keine eindeutigen Hinweise dafür, welche krisenhaften Entwicklungen und Eskalationsprozesse wirksam eingedämmt oder gar verhindert wurden, weil es den deutschen Aktionsplan und die mit ihm geschaffene Infrastruktur gibt. Berücksichtigt man allerdings die eingangs erläuterten Herausforderungen und strukturellen Hindernisse für eine auch nur annähernd kohärente internationale Krisenpräventionspolitik sowie die Beharrungskraft administrativer Routinen und Handlungsweisen als Bremse innovativer bzw. integrierter krisenpräventiver Außenpolitik, lassen sich doch einige Lernprozesse und Ansätze für eine Aufwertung ziviler Maßnahmen der Krisenprävention beobachten, die es ohne den Aktionsplan und die ihn stützenden Personen in der Regierungsadministration wohl nicht gegeben hätte. Doch die eigentlichen Aufgaben bei der Etablierung neuer Institutionen, bei der Veränderung von Denk- und Handlungsmustern in der Administration und in der Öffentlichkeit sowie bei der Durchsetzung krisenpräventiver Politik auf internationaler Ebene stehen noch bevor. Hierfür scheint allein das Instrument eines „Aktionsplans“ nicht ausreichend zu sein, um die erforderliche Umgestaltung deutscher Außen- und Friedenspolitik ent-

**Lernprozesse trotz der strukturellen Hindernisse einer integrierter krisenpräventiven Außenpolitik**

lang des Primats ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung (vgl. Croll/Debiel/Klingebiel 2007) voranzubringen.

**Erforderliche Maßnahmen:**

Aus der hier vorgenommenen Zwischenbilanz der Umsetzung des Aktionsplans zivile Krisenprävention leiten sich folgende Forderungen für eine verbesserte deutsche zivile Krisenpräventionspolitik ab:

- Systematische Vernetzung von Frühwarninstrumenten für multiperspektivische Konfliktanalysen;
- Einrichtung inter-institutioneller Krisenpräventionskommissionen für ausgewählte Länder;
- Berufung eines/-r Sonderbeauftragten für zivile Krisenprävention der Bundesregierung;
- Einordnung des BMVg und der Bundeswehr in die Zielsetzungen des Aktionsplans und unter den Primat ziviler Krisenprävention;
- Bereitstellung erheblicher zusätzlicher Haushaltsmittel für die Umsetzung des Aktionsplans und eine kohärente zivile Krisenpräventionspolitik.

Ob die derzeitige Bundesregierung die im Aktionsplan angelegte Zehn-Jahres-Perspektive ernst nimmt und die laufende Legislaturperiode dafür nutzt, die hier und teilweise schon im Umsetzungsbericht genannten strukturellen Maßnahmen zur Stärkung ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung jetzt aufs Gleis zu setzen, bleibt abzuwarten. An Anlässen hierfür mangelt es leider nicht. Doch ob sich am Ende die im Umsetzungsbericht zum Ausdruck gebrachte, sehr positive Beurteilung der Umsetzung des Aktionsplans durch die Bundesregierung als berechtigt erweisen wird, hängt vor allem davon ab, ob sich in nächster Zeit eine Dynamik konzertierter Krisenpräventionspolitik in Gang setzen lässt, an der möglichst viele Ressorts, internationale Partner und nichtstaatliche Akteure mitwirken wollen.

Zentrale Voraussetzung hierfür aber sind zusätzliche Ressourcen, die unter der Maßgabe zur Verfügung zu stellen wären, dass die einzubeziehenden Akteure sie dann nutzen können, wenn sie ein miteinander abgestimmtes Konzept verfolgen. Mit dieser Strategie des Ressourcen-Pooling (vgl. auch Bundesregierung 2006: 85f) hat die englische Regierung einige Erfolge in der Krisenpräventionspolitik erzielt. Diese Ressourcen müssten außerdem dem Vorsitzenden des Ressortkreises (Beauftragter für zivile Krisenprävention des Auswärtigen Amtes) bzw. dem/-r zu berufenden Sonderbeauftragten für zivile Krisenprävention

**Es ist Zeit, eine  
Dynamik konzertierter  
Krisenpräventionspolitik in Gang  
zu setzen**

der Bundesregierung die Möglichkeit verschaffen, eigene Initiativen zu entwickeln, Präventionskonzepte für einzelne Krisenländer ausarbeiten zu lassen, bisherige Krisenpräventionspolitik systematisch zu evaluieren<sup>5</sup> und sich engagiert in die internationale Vernetzung einzuklinken.

Mit dem Aktionsplan zivile Krisenprävention besitzt die Bundesregierung eigentlich ein vielversprechendes Instrument, strukturelle Hindernisse ziviler Krisenprävention abzumildern und Kooperationspartner – innerstaatlich wie international – zu finden, die sie in der Stärkung ziviler Krisenprävention unterstützen (könnten). Dies wird jedoch von der Halbherzigkeit gebremst, mit der sowohl die Bundesregierung selbst wie auch die sie derzeit tragenden Parteien eine entsprechende Profilbildung deutscher Friedenspolitik vorantreiben. Erfolgreiche Krisenprävention ist weder kostenlos noch konfliktfrei zu bekommen. Im Aktionsplan und im Ersten Umsetzungsbericht sind ein Großteil der Gründe und Argumente aufgeführt, warum es sich lohnt, in zivile Krisenpräventionspolitik zu investieren. Die große Koalition ist gefordert, den vielen Worten und bedruckten Seiten auch viele Taten folgen zu lassen, um dem Politikfeld „Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ zu seiner Eigendynamik zu verhelfen. Anders lässt sich die Zahl der Opfer von Gewalteskalationen nicht spürbar senken und dem Anspruch einer nachhaltigen Friedenspolitik nicht gerecht werden.

**Erfolgreiche Krisenprävention ist weder kostenlos noch konfliktfrei zu bekommen**

### *Literatur*

Bundesregierung 2004: Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin.

Bundesregierung 2006: „Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken“. 1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, Berlin.

BMVg – Bundesministerium der Verteidigung 2006: Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin.

Croll, Peter / Deibel, Tobias / Klingebiel, Stephan 2007: Plädoyer für eine integrative deutsche Sicherheitsstrategie. Warum die Bundesregierung sich im europäischen Kontext mit zivilen Akzenten in der Sicherheitsstrategie stärker profilieren sollte, Bonn/Duisburg.

Dückers, Daniel 2005: Pilotprojekt „Gesprächskreis Nigeria“ der deutschen Bundesregierung. Ein Ansatz der inklusiven Politikentwicklung im Rahmen der zivilen Krisenprävention, Hamburg.

Weller, Christoph (Hrsg.) 2007: Zivile Konfliktbearbeitung: Aktuelle Forschungsergebnisse (INEF-Report 85/2007), Duisburg.

<sup>5</sup> „Der Beirat für zivile Krisenprävention kann Evaluierungsempfehlungen in Auftrag geben. Deren Ergebnisse werden bei der weiteren Umsetzung des Aktionsplanes berücksichtigt (157)“ (Bundesregierung 2004: 67).

**Mitunterzeichner:** amnesty international, Deutsche Sektion  
Initiativkreis der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung  
Prof. Dr. Jörg Calließ, TUBraunschweig  
Peter Croll, Direktor des Bonn International Center for Conversion (BICC) und Mitglied des Beirats „Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung  
Prof. Dr. Tobias Debiel, Direktor des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF) und Mitglied des Beirats „Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung  
Dr. Stephan Klingebiel, Königswinter  
Winfried Nachtwei, MdB, Sicherheits- und Abrüstungspolitischer Sprecher, Bündnis 90/Die Grünen  
Dr. Hans-Joachim Spanger, Programmbereichsleiter an der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK) und Mitglied des Beirats „Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung

**Autor:** Dr. Christoph Weller, Stellv. Wiss. Geschäftsführer des Instituts für Entwicklung und Frieden (INEF); Mitglied des Initiativkreises der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung.

### **Das Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)**

Das Institut wurde 1990 auf der Basis eines Kooperationsvertrages zwischen der Stiftung Entwicklung und Frieden, SEF und der Universität Duisburg-Essen gegründet und ist als eine Einrichtung des Fachbereichs Gesellschaftswissenschaften mit der Universität eng verbunden. Direktor des Instituts ist Prof. Dr. sc. pol. Tobias Debiel und Wissenschaftliche Geschäftsführerin ist Dr. rer. pol. Cornelia Ulbert.

### **Die Reihe INEF Policy Brief**

In den INEF Policy Briefs werden wichtige aktuelle Ereignisse und Forschungsthemen in prägnanter Form aufgegriffen und im Hinblick auf politische Handlungsempfehlungen diskutiert. Sie erscheinen in unregelmäßigen Abständen.



**Herausgeber:**

© Institut für Entwicklung und Frieden, INEF

Geibelstraße 41 D - 47057 Duisburg

Phone +49 (203) 379 4420 Fax +49 (203) 379 4425

E-Mail: [inef@uni-due.de](mailto:inef@uni-due.de)

Homepage: <http://www.inef.de>

Layout design: Sascha Werthes, Jeanette Schade

Coverfotos: Jochen Hippler, Ulf Terlinden, Jeanette Schade



FACHBEREICH  
GESELLSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

Christoph Weller: Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung – Jetzt ist dynamische Umsetzung gefordert. Eine Zwischenbilanz nach drei Jahren. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF Policy Brief 2/2007, Mai)

ISSN 1863-9909