

Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung: politische Herausforderungen und der Aktionsplan der Bundesregierung

Christoph Weller

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Weller, Christoph. 2008. "Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung: politische Herausforderungen und der Aktionsplan der Bundesregierung." In *Berliner Friedenspolitik? Militärische Transformation, zivile Impuls, europäische Einbindung*, edited by Peter Schlotter, Wilhelm Nolte, and Renate Grasse, 105–36. Baden-Baden: Nomos.
<https://doi.org/10.5771/9783845208527-105>.

Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

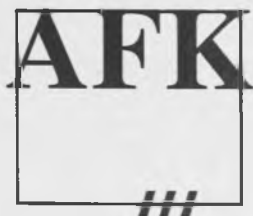
Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

Deutsches Urheberrecht

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>





AFK-Friedensschriften
Band 34

Arbeitsgemeinschaft für Friedens- und Konfliktforschung e.V.

**Berliner Friedenspolitik?
Militärische Transformation –
Zivile Impulse – Europäische Einbindung**

Peter Schlotter / Wilhelm Nolte / Renate Grasse (Hrsg.)

51

ML
1700
S345

Nomos

2008

Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung: Politische Herausforderungen und der Aktionsplan der Bundesregierung

Christoph Weller

1. Einleitung

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 (vgl. Carnegie Commission 1997; World Bank 2003). Und mit der Institutionalisierung ziviler Konfliktbearbeitung wird dauerhaft auf den Einsatz von Gewalt in Konflikten verzichtet (vgl. Weller/Kirschner 2005; Weller 2007c). Doch die politische Umsetzung ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung stößt auf erhebliche Schwierigkeiten und Hindernisse. Angefangen mit einem traditionellen Denken, dem bei inter- und transnationalen Konflikten vornehmlich militärische Maßnahmen in den Sinn kommen, über die Nicht-Sichtbarkeit bzw. politische „Unverkäuflichkeit“ erfolgreicher Krisenprävention bis hin zu den Kohärenz- und Koordinationsproblemen einer internationalen Krisenpräventionspolitik ist für erhebliche Widrigkeiten gesorgt. Dennoch hat die deutsche Bundesregierung während der rot-grünen Regierungsjahre den Versuch unternommen, die Voraussetzungen für internationale Maßnahmen der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu verbessern.

Inwiefern ihr dies gelungen ist, lässt sich knapp drei Jahre nach der Verabschiedung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (Auswärtiges Amt 2004) nicht abschließend beurteilen. Doch eine Analyse, die sich darauf richtet, wie mit den politischen Herausforderungen ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung nach der Verabschiedung des Aktionsplans und dann im Zuge des Regierungswechsels 2005 umgegangen wurde, lässt sich heute vornehmen. Sie ermöglicht, einige begründete Beobachtungen und Erwartungen über den aktuellen und zukünftigen Stellenwert ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der deutschen Außenpolitik zu formulieren und Hinweise zu geben, wie den aktuellen politischen Hindernissen begegnet werden könnte.

In diesem Beitrag werden zunächst die größten Herausforderungen und strukturellen Hindernisse für zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung benannt, ehe die regierungsamtliche Antwort darauf, der „Aktionsplan ‚Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘ der Bundesregierung“ in seiner Entstehung, Struktur und Umsetzung vorgestellt wird. Anschließend soll eine vorläufige Bilanz gezogen werden, die sowohl den „1. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans ‚Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘“ mit dem Titel „Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken“ (Bundesregierung 2006) als auch das „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ (BMVg 2006) mit einbezieht. Dies erlaubt im siebten Abschnitt eine systematische Bilanzierung der bisherigen Aktionsplan-Umsetzung und anschließend einige resümierende Schlussfolgerungen zur Zukunft ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der deutschen Außenpolitik.¹

2. Herausforderungen ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung

Die deutsche Außenpolitik wird häufig mit dem Begriff „Zivilmacht“ charakterisiert (vgl. Maull 1992, 2001, 2007; Risse 2004). Damit soll unter anderem hervorgehoben werden, dass sie auf die Zivilisierung der internationalen Beziehungen hinzielt (vgl. Albert et al. 2000) und dafür nicht auf militärische Mittel zurückgreifen, sondern die Institutionalisierung und Verrechtlichung der internationalen Politik vorantreiben möchte. Hatte das Konzept der Zivilmacht für die deutsche Außenpolitik vor 1990 vor allem die Funktion einer Beschreibung,² wurde es nach der deutschen Vereinigung zunehmend als normative Orientierung oder Messlatte für eine friedensorientierte deutsche Außenpolitik verwendet (vgl. Kirste/Maull 1996; Harnisch/Maull 2001; Maull 2004). Doch das sich darin widerspiegelnde außenpolitische Denken blieb weitgehend einer traditionellen Vorstellung der internationalen Politik, bestimmt von zwischenstaatlicher Diplomatie, internationalen Organisationen und militärischer Gewalt als einsetzbarem Instrument des Konfliktaustrags,

-
- 1 Für hilfreiche Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Beitrags danke ich Wilhelm Nolte, meinen KollegInnen am Institut für Entwicklung und Frieden (INEF) der Universität Duisburg-Essen und insbesondere Tobias Debiel, Angelika Spelten und Frank Stengel.
 - 2 „Die Grundlagen der Zivilmächtsorientierung der BRD nach 1949 finden sich in den Gegebenheiten des Ost-West-Gegensatzes und der deutschen Teilung, in politischen Vorgaben der westlichen Alliierten, und in der Entschlossenheit der deutschen Nachkriegselite, mit der Vergangenheit des Nationalsozialismus zu brechen und grundlegend neue Wege der Politik zu beschreiten.“ (Maull 2007: 75).

verhaftet.³ Vor diesem Hintergrund erst lässt sich die Größe der Herausforderung erkennen, der sich die rot-grüne Bundesregierung mit ihrem „Gesamtkonzept Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ von 2000 für eine proaktive Politik ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung gegenüber sah.

Zivile Krisenprävention setzt zunächst voraus,⁴ dass eskalationsgefährdete Konflikte schon vor dem Ausbrechen von Gewalt identifiziert werden und Möglichkeiten des externen Einwirkens geprüft werden können (vgl. Matthies 2000; Paffenholz 2005). 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 (vgl. Austin 2004; Körppen 2007), und die schwierigen Verbindungen zwischen early warning und early action (vgl. Spelten 2004) bis hin zur Frage, welchen Einfluss krisenpräventive Maßnahmen auf den weiteren Verlauf der Konfliktaustragung haben könnten (vgl. Quack 2007), lassen sich keine generellen Aussagen machen und Rezeptbücher erstellen. Jede Einschätzung im Einzelfall beinhaltet erhebliche Unsicherheiten, weil sie immer auch prognostische Elemente und 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.

Zudem ist es die aufkommende Gewalt selbst, die als bester Vorbote einer entstehenden Krise und Eskalation des Konfliktaustrags gilt, die aber mit Krisenprävention eigentlich schon verhindert werden sollte. Gerade wenn es um Krisen in zumeist wenig beachteten Weltregionen geht und die Aufmerksamkeit für eine Krise auf die Massenmedien und deren Informations-Vermittlung

3 Hierbei fehlt vor allem das Verständnis für die transnationalen Konflikte der Weltgesellschaft (Bonacker/Weller 2006; Ropers/Debiel 1995) und die dafür erforderlichen friedenspolitischen Instrumente (vgl. Weller 2006a). Am stärksten hat sich die entwicklungspolitische Friedensarbeit vom traditionellen staatenweltlichen Denken entfernt und es teilweise überwunden; vgl. etwa Anderson 1999, Ropers 2002, Zupan 2005, Paffenholz 2006, Debiel/Spelten 2006 sowie Kirschner 2007.

4 „Conflict Prevention“ zielt vor allem auf die Verhinderung eines gewaltsamen Konfliktaustrags (vgl. Miall et al. 1999; Ackermann 2003). Da der deutsche Konflikt-Begriff sich sowohl auf gewalttätig wie gewaltfrei ausgetragene Konflikte bezieht, hat sich im Deutschen der Begriff „Krisenprävention“ etabliert, der in meinem Verständnis nicht nur die unmittelbare Gewaltprävention umfasst, sondern auch die Einwirkungen auf den Eskalationsprozess eines Konflikts, der zum gewaltsamen Konfliktaustrag führen kann und entsprechend als „Krise“ verstanden wird (vgl. Matthies 2000; Bonacker/Imbusch 2004; Weller/Kirschner 2005; Weller 2007a).

angewiesen ist, spielt die Gewalt eine wesentliche Rolle (vgl. Jakobsen 2000). Denn Massenmedien berichten über solche eskalierenden Konflikte erst dann, wenn sie mit Gewalt ausgetragen werden – zu spät für die Planung und Einleitung von Maßnahmen echter Krisenprävention.

Und ein politisches Dilemma entsteht dadurch, dass sich mit erfolgreicher ziviler Krisenprävention keine 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 angesichts dieses politischen Vermittlungsproblems ziviler Krisenprävention ist es außerordentlich schwierig, zusätzliche Ressourcen für zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung aufzutun.

Dem stehen auch Interessen des Militärs entgegen, das sich zunehmend als Akteur der Krisenprävention profilieren (vgl. BMVg 2006) und darüber seine Ressourcenausstattung sichern möchte. Den schneller und leichter sichtbaren Resultaten militärischer Krisenintervention – was an politischer Attraktivität und Legitimationspotential 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 ziviler Konfliktbearbeitung beitragen kann (vgl. Calließ 1995, 1996; Weller/Kirschner 2005).

Ein weiteres Problem erwächst der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung aus gegenläufigen Interessen, die nicht auf den Abbau von Konfliktpotentialen und Gewaltursachen zielen, sondern die eigenen – etwa wirtschaftliche oder politische – Interessen verfolgen, ohne Berücksichtigung drohender Konflikteskalationen oder Gewaltausbrüche. Auch wenn zivile Krisenprävention im Allgemeinen breite Anerkennung findet, kann sie im Einzelfall leicht und unversehens von konkurrierenden Interessen unterlaufen oder gar torpediert werden (vgl. Müller 2000; Fischer 2004; Stewart 2006).

Angesichts dieser vielfältigen politischen Herausforderungen (vgl. auch Debiel et al. 1999; Debiel/Fischer 2001) und Dilemmata für eine erfolgreiche internationale Krisenpräventionspolitik ist es ein sehr ambitioniertes Unternehmen, welches die deutsche Bundesregierung im Mai 2004 mit der Verabschiedung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ in Angriff genommen hat. Wenngleich der Aktionsplan – beim Erscheinen dieses Buches – fast vier Jahre nach seiner Verabschiedung nicht daran gemessen werden sollte, ob er zur Auflösung oder Überwindung der strukturellen Hindernisse internationaler Krisenprävention

beigetragen hat, wäre doch zu erwarten, dass wesentliche strukturelle Schwächen einer integrierten deutschen Außenpolitik im Hinblick auf zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung inzwischen merklich gemindert oder gar behoben werden konnten.

Für die globale Verhinderung von Krisen und die Deeskalation von Gewaltkonflikten sollte jedoch von den besonderen Anstrengungen für zivile Krisenprävention in einem einzelnen Land kein Durchbruch erwartet werden. Auch die Verabschiedung und Umsetzung des deutschen Aktionsplans wird die strukturellen Probleme und politischen Hindernisse ziviler Krisenprävention nicht auflösen oder vollständig überwinden können. Gleichwohl muss die Bundesregierung an ihren selbst gesetzten Zielen gemessen werden: „Außenpolitik ist Friedenspolitik“ lautet der Titel der außenpolitischen Selbstdarstellung im Internet,⁵ und im Aktionsplan wird betont: „Krisenprävention ist fester Bestandteil deutscher Friedenspolitik“ (Auswärtiges Amt 2004: 1). Leistet der Aktionsplan seinen Beitrag zur Verbesserung ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung sowie für eine erfolgversprechende deutsche Krisenpräventionspolitik?

In der Einleitung des Aktionsplans wird das Ziel propagiert, „die Möglichkeiten der Bundesregierung *auszubauen*, die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik *noch stärker* für die zivile Krisenprävention zu nutzen“ (Auswärtiges Amt 2004: 1, Herv. d. Verf.). Dies soll 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.⁶ 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 (vgl. Matthies 2000).

Dass die Bundesregierung für die Umsetzung einer kohärenten Krisenpräventionspolitik einen 68-seitigen „Aktionsplan“ für erforderlich hält, belegt die politische Einsicht in die strukturellen Hindernisse, die offensichtlich der Koordination und Umsetzung krisenpräventiver Maßnahmen entgegenstehen: Hier ist zunächst an Differenzen zwischen verschiedenen Ministerien zu den-

⁵ Siehe <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Uebersicht.html>.

⁶ Zur Rolle von NGOs in der entwicklungspolitischen Friedensarbeit vgl. etwa Debiel/Sticht 2005, Fischer 2006, Paffenholz/Spurk 2006.

ken, die ihre jeweils eigenen Aufgaben und Ziele verfolgen und ihre fachministeriellen Außenpolitiken (vgl. Weller 2007d) nicht umstandslos der Beseitigung von Konfliktursachen oder der Eindämmung von Gewaltpotentialen in Krisenländern unterordnen wollen. Außerdem stellt die internationale Koordination von Krisenpräventionspolitiken 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 wirksamen Krisenprävention scheint dies auch nicht wünschenswert zu sein, denn gerade ihre Unabhängigkeit von staatlichen Instanzen und außenpolitischen Interessen verschafft den NGOs häufig das Potential, als unparteiische Vermittler oder Unterstützer von Friedensallianzen wichtige Beiträge zur Deeskalation von Konflikten und zur Förderung ziviler Konfliktbearbeitung zu leisten (vgl. Debiel/Sticht 2005; Paffenholz/Spurk 2006; Fischer 2006; Plattform Zivile Konfliktbearbeitung 2003).

3. Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ der Deutschen Bundesregierung

Der Verabschiedung des Aktionsplans im Mai 2004 gingen nicht nur ein grundlegender Strukturwandel der internationalen Politik, sondern auch innenpolitische Prozesse voraus, ohne die ein solcher Umgang der Bundesregierung mit dem Thema „Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ kaum vorstellbar gewesen wäre. Hierzu gehören die breite Kritik am viel zu schnellen Rückgriff westlicher Regierungen auf militärische Instrumente und eine ausführliche Debatte über die Angemessenheit der verfügbaren friedenspolitischen Instrumente (vgl. Fischer 1999; Buro 1992; Wellmann 1994). Dabei wurde der Krisenprävention und Konzepten von ziviler Konfliktbearbeitung eine besondere Rolle zugewiesen, nicht nur von der Friedensforschung (vgl. Buro 1995; Calließ 1995), sondern zunehmend auch in der öffentlichen Debatte (vgl. Weller 2007b). Die für zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung erforderlichen Instrumente waren jedoch nur bruchstückhaft vorhanden. Während viele nichtstaatliche Organisationen, besonders im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, in den 1990er Jahren vermehrt damit begannen, sich für die Förderung von Maßnahmen ziviler, konstruktiver Konfliktbearbeitung einzusetzen (vgl. Debiel/Matthies 2000), hat die Bundesregierung erst nach dem Ende der CDU-FDP-Koalition 1998 diese Entwicklungen aufgegriffen und entsprechende Initiativen ergriffen.

Hierzu gehört etwa das „Gesamtkonzept Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, das die Bundesregierung im Jahr 2000 verabschiedet hat. In ihm werden die staatlichen Grundsätze und Möglichkeiten ziviler Konfliktbearbeitung in ihren Ansätzen skizziert. Es geht von einem „erweiterten Sicherheitsbegriff“ aus, „der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst.“⁷ Grundlage dafür sind die Achtung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung, Bewahrung natürlicher Ressourcen, Entwicklungschancen in allen Weltregionen und die Nutzung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen.“ Dass ein solch breiter Ansatz zwar von der Problemstellung her erforderlich ist, aber nicht ohne weiteres in eine kohärente Politik und aufeinander abgestimmte Einzelmaßnahmen umgesetzt werden kann, war auch den Beteiligten klar. So bot sich nach dem zweiten Wahlsieg der rot-grünen Koalition im Herbst 2002 die Chance, einen nächsten Schritt im Hinblick auf eine kohärente, vorbeugende Friedenspolitik in Angriff zu nehmen. Einzelne Abgeordnete von Bündnis 90/Die Grünen verpflichteten im Rahmen der Koalitionsvereinbarung vom Oktober 2002 die Bundesregierung darauf, einen ressortübergreifenden Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ zu entwickeln (vgl. Weller 2004).

Zu diesem Zweck wurde ein Redaktionsteam unter Federführung des Auswärtigen Amts gebildet, dem auch ExpertInnen aus anderen Ministerien sowie wissenschaftliche Berater angehörten. In dieser innovativen Konstruktion (vgl. Weller 2006b) wurde ein Text erarbeitet, der zunächst von allen Bundesministerien geprüft, ergänzt und korrigiert wurde, um am Ende als Dokument der Bundesregierung vom Bundeskabinett verabschiedet zu werden.⁸

Dieses umfangreiche Dokument beinhaltet neben einer einleitenden Analyse und Begründung für die Notwendigkeit ziviler Krisenprävention eine Sammlung außenpolitischer Absichtserklärungen, die in Form von 161 „Aktionen“ dargelegt werden. Diese umfassen nicht nur Aufgabenfelder klassischer Außenpolitik, sondern auch Themenbereiche, die in der Zuständigkeit anderer Ministerien liegen, beispielsweise Entwicklungspolitik, internationale Wirtschaftspolitik, Umweltpolitik sowie Verteidigungspolitik. Insofern konkretisiert der Aktionsplan die in ihrem Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention,

7 Zur berechtigten Kritik daran vgl. Brock 2004.

8 Zwischenzeitlich wurde die Arbeit des Redaktionsteams durch eine Anhörung und ein Fachgespräch mit Vertretern von Interessengruppen rückgekoppelt. Berücksichtigt wurden an einzelnen Stellen auch die Resultate einer Bestandsaufnahme gesellschaftlicher Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung (Plattform Zivile Konfliktbearbeitung 2003). Nach über einjähriger Arbeit wurde der 68-seitige Aktionsplan schließlich am 12. Mai 2004 im Bundeskabinett beschlossen und anschließend nicht gedruckt, sondern auf der Homepage des Auswärtigen Amts „veröffentlicht“.

Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ definierten Grundsätze und Strategien der Bundesregierung und will damit der „verbindliche Referenzrahmen“ (Bundesregierung 2006: 95) für die krisenpräventive Politik der gesamten Bundesregierung sein.⁹

4. Die inhaltliche Struktur des „Aktionsplans“¹⁰

In einer Art einleitender Zusammenfassung werden auf den ersten vier Seiten die Kernpunkte des Aktionsplans dargelegt. Unter der Überschrift „Bewährtes stärken – neue Wege öffnen“ wird das Verständnis von „Krisenprävention“, von gesellschaftlichen Konflikten und von der Rolle der Staaten für die Konfliktbearbeitung dargelegt. Dafür wird an einen erweiterten Sicherheitsbegriff angeknüpft. Anschließend werden die zentralen Handlungsfelder¹⁰ der deutschen Krisenpräventionspolitik aufgeführt. Die darauf folgenden fünf Seiten stellen eine Art Theoriekapitel dar, in welchem eine strukturierte Übersicht zu den aktuell bedrohlichen Formen von Gewaltkonflikten geboten wird: „Neue Kriege“, Gewaltökonomien und transnationaler Terrorismus werden hier als die wichtigsten Herausforderungen dargestellt. Außerdem werden die Notwendigkeit für zivile Krisenprävention hervorgehoben und einzelne Dilemmata einer staatlichen Krisenpräventionspolitik aufgrund unterschiedlicher außenpolitischer Ziele benannt:

„so kann beispielsweise Demokratisierungsdruck von außen, der insbesondere auf rasche Abhaltung von Wahlen abzielt, kontraproduktiv sein, wenn ein Mindestmaß an Sicherheit und Ordnung nicht gewährleistet ist und eine tragfähige Regelung für die Zeit danach fehlt, bei der keine Konfliktpartei für sie a priori akzeptable Machtverluste oder Benachteiligungen hinnehmen muss. [...] Die Einbeziehung von Kriegsherren und anderen Gewaltakteuren in die Post-Konflikt-Ordnung kann der Ahndung von Menschenrechtsverletzungen und der Schaffung gerechter Lebensverhältnisse zuwiderlaufen.“ (Auswärtiges Amt 2004: 7).

Auf welchem Wege die Bundesregierung allerdings die richtigen politischen Prioritäten finden möchte angesichts solcher Dilemmata, lässt sie an dieser

9 Für eine detaillierte Übersicht der Aktionen siehe „Aufbau und Maßnahmen des Aktionsplans ‚Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung‘ der Bundesregierung vom 12. Mai 2004“ in: Die Friedens-Warte 79 (2004): 3-4, 385-396.

10 Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen; Schaffung von Friedenspotentialen in Zivilgesellschaft, Medien sowie Kultur und Bildung; Sicherung von Lebenschancen in Wirtschaft und Umwelt; Stärkung der globalen Ebene – Vereinte Nationen; Ausbau der regionalen Ebene – Europäische Union; Unterstützung für Afrika – (Sub-)Regionalorganisationen; Ausbau der nationalen Infrastruktur für zivile Krisenprävention.

Stelle offen. Und dies erweist sich zunehmend als eine der offensichtlichen Schwächen des Aktionsplans (siehe unten Abschnitt 7 sowie Fischer 2004).

Im dritten Kapitel werden die deutschen Beiträge zu multilateralen Ansätzen der Krisenprävention beschrieben. Hier stehen die Vereinten Nationen mit ihren Themenfeldern Rüstungskontrolle, Verrechtlichung des Konfliktausgangs, Sanktionen und globale Partnerschaften sowie die internationalen Finanzinstitutionen (IWF, Weltbank, Regionale Entwicklungsbanken) mit ihren jeweiligen Instrumentarien zur Krisenprävention im Zentrum des Interesses. Die Bundesregierung verdeutlicht hier ihre multilaterale Orientierung und beschreibt in teilweise sehr detaillierter Weise, was sie sich im jeweiligen internationalen Rahmen vorgenommen hat. So wird u.a. der Ausbau der regionalen Ebene der Krisenprävention besonders hervorgehoben und dabei nicht nur auf die Rolle von EU, OSZE und Europarat eingegangen, sondern auch auf die „Förderung der Friedenskapazitäten regionaler und subregionaler Organisationen, insbesondere in Afrika“ sowie durch den Stabilitätspakt Südosteuropa. Unter besonderem Hinweis auf „die Absicherung ziviler Bemühungen zur Stabilisierung und nachhaltigen Beseitigung von Konfliktursachen durch begleitende militärische Maßnahmen“ in Afghanistan (ISAF- International Security Assistance Force) werden dann auf zwei Seiten auch noch mögliche Beiträge der NATO zur Krisenprävention, etwa durch friedenserhaltende Maßnahmen in Bosnien, im Kosovo und in Mazedonien beschrieben. Anschließend wird im 4. und 5. Kapitel auf die strategischen Ansatzpunkte und die Koordinationsinstrumente ziviler Krisenprävention eingegangen.

5. Mittel und Instrumente ziviler Krisenprävention im Aktionsplan

Während Kapitel 3 des Aktionsplans eher eine Art Bestandsaufnahme des deutschen friedenspolitischen Multilateralismus darstellt, kommt im anschließenden vierten Kapitel stärker der Aktionsplan-Charakter zum Ausdruck. Nun werden „strategische Ansatzpunkte der Krisenprävention“ beschrieben, welche die Bundesregierung primär auf drei Feldern sieht: Verlässliche staatliche Strukturen schaffen (Rechtssicherheit, Demokratie, Menschenrechte, Sicherheit), Friedenspotentiale fördern (Zivilgesellschaft, Medien, Kultur und Bildung) und Lebenschancen sichern (Wirtschaft und Soziales, Umwelt und Ressourcen).

„Ausgehend von einem erweiterten Sicherheitsbegriff gilt es, in tatsächlichen oder potenziellen Krisenregionen nicht nur die staatlichen Strukturen herzustellen oder zu stärken, die für die Vermeidung von Konflikten erforderlich sind, sondern auch Friedenspotenziale in der Zivilgesell-

schaft, bei den Medien und in Kultur und Bildung zu schaffen sowie die Lebenschancen der betroffenen Menschen durch geeignete Maßnahmen in den Gebieten Wirtschaft, Soziales und Umwelt zu sichern.“ (Auswärtiges Amt 2004: 36).

Zu den konkreten Initiativen, die sich die Bundesregierung auf die Agenda gesetzt hat und die das breite Handlungsspektrum des Aktionsplans verdeutlichen, gehören etwa (vgl. Auswärtiges Amt 2004: 39, 46, 48):

„Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass möglichst viele Staaten die VN-Konvention zur Bekämpfung der Korruption unterzeichnen, und wird alle erforderlichen Schritte unternehmen, um das innerstaatliche Verfahren zur Ratifizierung der Konvention zügig einzuleiten und abzuschließen. [...] (90).“

„Die Bundesregierung engagiert sich für einen noch gezielteren Dialog mit der deutschen Zivilgesellschaft, um zivilgesellschaftliche Initiativen in Krisenländern durch gemeinsame bzw. aufeinander abgestimmte Aktivitäten weiter zu stärken und auszubauen (103).“

„Die Bundesregierung baut Ausbildungsprogramme für Journalisten aus Krisenregionen als Schwerpunkt aus (106).“

Wie etwa diese Aktionen in den vergangenen Jahren umgesetzt wurden und welche Fortbildungsangebote für Journalistinnen und Journalisten aus Ägypten, Afghanistan, Nord- und Südkirgisistan, Irak, Iran, Israel und Palästina gemacht wurden, lässt sich nun im 1. Umsetzungsbericht (Bundesregierung 2006: 60-63) nachlesen.

Doch die Umsetzung ziviler Krisenpräventionspolitik als integrierter Außenpolitik zeigt sich nicht nur in solchen Einzelmaßnahmen, sondern auch in vermehrten Koordinationsbemühungen zwischen den verschiedenen Ministerien, die Beiträge zu einer Krisenpräventionspolitik leisten. Als zentrale Gremien für eine verbesserte interministerielle Koordination wurde mit dem Aktionsplan ein „Ressortkreis zivile Krisenprävention“ geschaffen. Er setzt sich zusammen aus den Beauftragten bzw. Ansprechpartnern für zivile Krisenprävention, die in allen Bundesministerien ernannt wurden. Damit wurden keine neuen Stellen in den Ministerien geschaffen, sondern Unterabteilungs- und ReferatsleiterInnen mit zusätzlichen Aufgaben betraut. Dieser Ressortkreis trifft sich regelmäßig zu Besprechungen einzelner Themen und zur gegenseitigen Information. Er agiert jedoch nicht politisch und bleibt außenpolitisch wirkungslos, wenn nicht die Leitungsebenen der Ministerien entsprechende Koordinationsaufträge erteilen. Zwar liegt die Leitung des Ressortkreises beim Auswärtigen Amt:

„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 (Aktion 136).“ (Auswärtiges Amt 2004: 61).

Doch sieht der Aktionsplan die Rolle der Beauftragten für zivile Krisenprävention nicht nur in der interministeriellen Koordination, sondern auch im (innenpolitischen) Austausch mit nicht-staatlichen Akteuren: „Sie stehen der Zivilgesellschaft für Anfragen zur Verfügung und sorgen für die Weiterleitung von Anregungen und Eingaben an die zuständigen Stellen“ (Auswärtiges Amt 2004: 61).

Dieser themenbezogene Austausch zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren wurde mit dem Aktionsplan auch noch institutionell unterfüttert. Zur „Infrastruktur der zivilen Krisenprävention“, die im fünften Kapitel des Aktionsplans unter dem Titel „Voraussetzungen für effizientes Handeln schaffen“ (Auswärtiges Amt 2004: 59-68) vorgestellt wird, gehört neben dem Ressortkreis und seinem Vorsitzenden auch ein „Beirat für zivile Krisenprävention“. Er soll den Ressortkreis „beraten“ und trifft sich hierfür zwei- bis dreimal jährlich zu offiziellen Sitzungen. Ihm gehören 19 VertreterInnen relevanter Organisationen und Dachverbände sowie Persönlichkeiten mit besonderer krisenpräventiver Expertise an. Hierzu zählen zahlreiche wissenschaftliche Institute, NGO-Dachverbände, Wirtschaftsunternehmen (Siemens, BASF, Deutsche Bank) sowie jeweils ein Vertreter der Kirchen und politischen Stiftungen. In welcher Form sich diese Beratung in der deutschen Krisenpräventionspolitik niederschlagen kann, ist angesichts der erheblichen Heterogenität in der Zusammensetzung des Beirats und seiner seltenen Zusammenkünfte bis heute ungewiss. Zumindest wurde damit jedoch die Möglichkeit geschaffen, dass das Außenministerium zu Fragen der Krisenpräventionspolitik in regelmäßigen Kontakt mit zivilgesellschaftlichen Akteuren kommt.

Für die Zusammenarbeit von nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren der zivilen Krisenprävention in Deutschland existieren jedoch noch weitere Einrichtungen, die unabhängig vom Aktionsplan Zivile Krisenprävention etabliert wurden, aber durchaus wichtige Beiträge zu seiner Umsetzung leisten:

FriEnt: In der Arbeitsgemeinschaft entwicklungspolitische Friedensarbeit (FriEnt) kooperieren sieben staatliche und nichtstaatliche Organisationen aus der Entwicklungszusammenarbeit und entwicklungspolitischen Friedensarbeit. FriEnt dient als Informations- und Wissensdrehscheibe zu krisen- und konfliktbezogener Entwicklungspolitik, trägt zur intensiveren Vernetzung der Akteure in diesem Themenfeld bei und liefert eigene inhaltliche Beiträge zur

Beratung seiner Vertragspartner in der entwicklungspolitischen Friedensarbeit (vgl. www.frient.de).

ZFD: Der Zivile Friedensdienst (ZFD) ist ein Gemeinschaftswerk staatlicher und nichtstaatlicher Träger der Entwicklungs- und Friedensarbeit zur Verhinderung gewaltsamer Konflikte und zur Stärkung lokaler Friedenspotentiale. Er entsendet Friedensfachkräfte in verschiedene Konfliktregionen und wird von der Bundesregierung mit jährlich ca. 14 Mio. Euro finanziert (vgl. www.ziviler-friedensdienst.org).

ZIF: Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) mit Sitz in Berlin führt Kurse und Trainings von zivilen Fach- und Führungskräften für internationale Friedens- und Beobachtungseinsätze durch. Es ist zuständig für Rekrutierung, Aufbau und Pflege einer Reserve von deutschem zivilem Personal für internationale Friedenseinsätze und stellt zugleich Analysen zu aktuellen Konflikten und Friedenseinsätzen bereit (vgl. www.zif-berlin.org).

zivik: Das „Projektbüro Zivile Konfliktbearbeitung des Instituts für Auslandsbeziehungen“ (zivik) dient als Vermittlungsinstanz zwischen dem Auswärtigen Amt und Nichtregierungsorganisationen, die Projekte der Konfliktbearbeitung mit finanzieller Förderung des Auswärtigen Amtes aus dem Haushalts-titel „Friedenserhaltende Maßnahmen“ (FEM) durchführen möchten. Es leistet Beratungsarbeit bei der Antragstellung und kümmert sich auch um die Evaluierung und Dokumentation solcher Projekte (vgl. www.ifa.de/zivik).

6. Umsetzungsbericht

Zur Institutionalisierung der zivilen Krisenprävention in Deutschland gehört auch, dass die Bundesregierung alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag einen Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans vorlegen soll (Aktion 158). Der erste, jüngst 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 Res-

sourcen 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 100-seitiger Bericht eignet sich wohl denkbar schlecht zur Steigerung der öffentlichen Aufmerksamkeit für zivile Krisenprävention – sollte diese wirklich gewünscht gewesen sein. Zwar hat der Deutsche Bundestag den Ersten Umsetzungsbericht keineswegs lediglich entgegengenommen und dann archiviert, sondern zum Tagesordnungspunkt einer Plenarsitzung gemacht. Doch wenn die Terminierung der Debatte und die Anwesenheit von Regierung und ParlamentarierInnen – maximal 30 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 unscheinbaren Nischenprojekt deutscher Außenpolitik.

Im Rahmen der Erarbeitung und Verabschiedung des Aktionsplans im Jahr 2004 hatte die damalige rot-grüne Bundesregierung nicht den Mut, zusätzliche materielle Ressourcen für die Umsetzung des Aktionsplans in den Haushalt einzustellen. Die „Haushaltsmittel für Krisenprävention zu verstetigen“ hatte die Bundesregierung 2004 noch als „Aktion 140“ in den Aktionsplan aufgenommen, was ihr hier und da berechtigterweise Kritik und leichten Spott eingetragen hatte (vgl. Fischer 2004; Weller et al. 2004).

Auch der Erste Umsetzungsbericht verzichtet darauf, der Verbesserung und erhöhten Kohärenz von Krisenpräventionspolitik mit der Aussicht auf zusätzliche Finanzmittel auf die Sprünge zu verhelfen. Hier sind vor allem die Koalitionsparteien der inzwischen schwarz-roten Bundesregierung in den anstehenden Haushaltsberatungen gefragt, die entsprechenden Ministerien mit der Erhöhung entsprechender Haushaltstitel zur konsequenten Umsetzung des Aktionsplans zu verpflichten. Am konsequentesten wäre sicher die Einrichtung eines Ministeriums für Krisenprävention, wie es schon im Jahr 2000 (Müller 2000) vorgeschlagen wurde.

Ein wichtiges Handlungsfeld deutscher Krisenpräventionspolitik in den vergangenen zwei Jahren war die Sicherheitssektorreform. Sie war einer der fünf Schwerpunktbereiche, die der Ressortkreis besonders intensiv bearbeitet hat. Zur Veranschaulichung seiner Arbeit und der vom Ressortkreis koordinierten

Projekte wird im Umsetzungsbericht ausführlich auf ein Pilotprojekt in Indonesien eingegangen:

„Das Pilotprojekt Sicherheitssektorreform Indonesien stellte im Berichtszeitraum das operative Schwerpunktprojekt der Arbeitsgruppe Sicherheitssektorreform des Ressortkreises „Zivile Krisenprävention“ dar. Das breit und mehrjährig angelegte Programm, das die laufende Reform des Sicherheitssektors (SSR) in Indonesien unterstützen soll, bündelt Maßnahmen, Instrumente und Ressourcen von AA, BMI, BMVg und BMZ, wodurch größtmögliche Kohärenz und Effektivität sowie maximale politische Visibilität erzielt wird. Die Botschaft Jakarta ist eng eingebunden. Das Projekt, für das ca. 3 Mio. Euro über drei Jahre zur Verfügung stehen, zielt vornehmlich auf die Stärkung der Wirksamkeit und Rechtsstaatlichkeit polizeilichen Handelns sowie der parlamentarischen und zivilgesellschaftlichen Kontrolle der Streitkräfte und der Polizei. Das deutsche Engagement bei SSR soll langfristig Stabilität, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung stärken sowie die EU-Unterstützung für den Friedensprozess Aceh flankieren und die Rahmenbedingungen für den langfristigen Erfolg beim Wiederaufbau nach dem Tsunami verbessern.“ (Bundesregierung 2006: 120).

Außerdem soll in diesem Handlungsfeld bis zum Herbst 2006 in einer interministeriellen Arbeitsgruppe aus Vertretern des Auswärtigen Amts, des Bundeskanzleramts, des Innen-, Justiz-, Verteidigungs- und Entwicklungsministeriums ein ressortübergreifendes Rahmenkonzept für deutsche Beiträge zur Sicherheitssektorreform erarbeitet werden. Hieran zeigt sich sehr deutlich, wie notwendig einerseits die interministerielle Zusammenarbeit im Ressortkreis für eine an ziviler Krisenprävention ausgerichtete deutsche Außen- und Sicherheitspolitik ist und wie gering andererseits die bisherige außenpolitische Koordination gewesen sein muss (vgl. Eberlei/Weller 2001).

Zu ähnlichen Einschätzungen haben auch die Erfahrungen mit dem Ländergesprächskreis Nigeria, einem weiteren „Leuchtturmprojekt“ des Ressortkreises in den ersten beiden Jahren geführt. Ob bei der Entwicklung einer gemeinsamen Länderstrategie Deutschlands zunächst die nationalen Interessen für den bilateralen Umgang mit einem afrikanischen Land definiert werden oder aber die Krisenhaftigkeit politischer, wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungen in dem jeweiligen Land zum Ausgangspunkt integrierter außenpolitischer Strategieplanung genommen werden, kennzeichnet eine fundamentale Differenz ministerieller Herangehensweisen. Der Ressortkreis bietet die Möglichkeit, die Kommunikation über verschiedene Verständnisse krisenpräventiver Außenpolitik zu intensivieren. Ob dies einen nachhaltigen Effekt für die Gesamtkohärenz deutscher Krisenpräventionspolitik haben wird, hängt unter an-

derem davon ab, in welchem Maße nicht nur einzelne Personen aus den jeweiligen Ministerien in die Arbeit des Ressortkreises zivile Krisenprävention einbezogen werden, sondern dessen Beratungsergebnisse auch von Interesse sind für die Leitungsebenen der Ministerien.

7. Bescheidene Bilanz

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 intensivierte 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?

(1) Die Herausforderung der Krisenfrüherkennung und des politisch wahrnehmbaren early warning verlangt danach, dass möglichst viele Informationen und Einschätzungen über eskalationsgefährdete Konfliktregionen zusammengetragen werden. Eine ernst zu nehmende 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 (vgl. Paffenholz 2006: 20ff). 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.

Doch auf diesem Feld kann der Umsetzungsbericht zum Aktionsplan nur davon berichten, dass im Bereich des Bundesverteidigungsministeriums ein Arbeitskreis geschaffen wurde, welcher nach „krisenhaften Entwicklungen von verteidigungspolitischer und/oder militärischer Relevanz“ (Bundesregierung 2006: 70) Ausschau hält. Dies verdeutlicht beispielhaft, 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 vorwärtsweisende Entwicklungen erkennbar.

(2) Krisenfrüherkennung 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 Krisenpotential 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 (vgl. Fischer 2004).

Mit dem so genannten 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 jedoch 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“ (Dückers 2005: 3). 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 – 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 Krisenpotentialen und Interventionsmöglichkeiten für eine effektive Krisenpräventionspolitik verlangt (vgl. Dückers 2005). Zur konzeptionellen Klärung könnte auch beitragen, schon bei der Benennung ei-

nes solchen Gremiums den Charakter der Plauderstunde („Gesprächskreis“) zu vermeiden und die Ernsthaftigkeit des Unternehmens durch eine Bezeichnung wie etwa „Krisenpräventionsrat“ oder ähnlich zu unterstreichen.

(3) 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 zwei 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). Angefangen damit, dass der Verabschiedung des Aktionsplans keinerlei Publizitäts-Strategie folgte, über die lange Zeit fehlende gedruckte Fassung und deren unansehnliches Layout bis hin zur Terminierung der Bundestagsdebatte zum Umsetzungsbericht am Freitag-Nachmittag vor der Weihnachtspause, ließe sich die Liste der Versäumnisse noch erheblich erweitern.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. Wenn die Beteiligung aller Bundesministerien am Aktionsplan hierfür ein strukturelles Hindernis darstellt, ist der (neue) Vorsitzende des Ressortkreises gefragt, in Zusammenarbeit mit dem Öffentlichkeits-Referat des BMVg und einer geeigneten, ideenreichen Werbeagentur möglichst schnell ein neues Konzept für die öffentliche Sichtbarkeit ziviler Krisenpräventionspolitik zu entwickeln. Dies ließe sich substantiieren, würden in Ländergesprächskreisen bzw. Krisenpräventionsräten fundierte Szenarien von Kriseneskalationen ausgearbeitet, die verhindert zu haben sich eine kohärente Krisenpräventionspolitik auf die Fahnen schreiben könnte. Und die mediale wie öffentliche Wahrnehmung der

11 Hinsichtlich der Öffentlichkeit für den Aktionsplan ist auch auffällig, dass auf der englischsprachigen Seite des Auswärtigen Amts der Bereich „Zivile Krisenprävention“ gar nicht existiert und auch die englische Fassung des Aktionsplans dort nicht abrufbar ist.

Krisenpräventionspolitik könnte auch davon profitieren, wenn sich der nächste, schon in einem Jahr vorzulegende Umsetzungsbericht auf den Output konzentriert, den die mit dem Aktionsplan geschaffenen 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.

(4) 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 gewaltsamen 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 (vgl. Brock 2004; Fischer 2004), 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 dem Begriff „Zivile Krisenprävention“ seine politische Substanz entziehen wollen und ihn nicht zur Abgrenzung von militärischer Krisenintervention, sondern zu deren Einbeziehung zu nutzen versuchen.¹² Dass dies im Bundesverteidigungsministerium dankbar aufgegriffen und der entsprechende Satz gleich doppelt im Weißbuch (BMVg 2006: 30, 31) wiederholt wird, muss kaum überraschen. Damit aber geben die Beauftragten für zivile Krisenprävention der Bundesministerien den Aktionsplan letztlich aus der Hand und das Kommando deutscher Friedenspolitik wird – entgegen den Beteuerungen des Aktionsplans – unmittelbar vom Verteidigungsministerium übernommen. Ihm ist es ganz offensichtlich unvorstellbar, sich in eine umfassende Politik der Krisenprävention einzuordnen. Stattdessen wird im Weißbuch 2006 das im Jahr 2000 von der Bundesregierung erarbeitete und beschlossene „Gesamtkonzept Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, dessen schrittweise Umsetzung in den kommenden

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

zehn Jahren mit dem Aktionsplan Zivile Krisenprävention von 2004 eingeleitet wurde, zum „Baustein“ degradiert (vgl. BMVg 2006: 30).¹³ Die Bundeswehr ist unzweifelhaft ein wichtiges Instrument deutscher Sicherheitspolitik und das Weißbuch ein wichtiger Baustein für eine friedenspolitische und krisenpräventive Gesamtstrategie der Bundesregierung. Dies aber ignoriert das Weißbuch, wenn es sich gerade mal auf einer halben der 176 Weißbuchseiten dem Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung zuwendet. Und dabei wird noch nicht einmal ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen militärischer Sicherheits- und umfassender Krisenpräventionspolitik hergestellt. Für die Weißbuch-Autoren ist der Aktionsplan 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, solle sich doch bitte der vom Auswärtigen Amt geleitete Ressortkreis Zivile Krisenprävention abarbeiten. Solchen Mühen interministerieller Koordinationsprozesse will man sich ganz offensichtlich im CDU-geführten Verteidigungsministerium nicht ernsthaft unterziehen.

(5) Wie in der Innenpolitik gibt es auch in den – durch die Globalisierung ständig zunehmenden – außenpolitischen Aufgabenfeldern einer Regierung unvereinbare und damit konfligierende Interessen (vgl. Weller 2007d). Im Umgang mit diesen Konflikten spielen Verfahren und Institutionen der interministeriellen Zusammenarbeit, aber auch koalitionsinterne Machtpotentiale einzelner Ministerien und MinisterInnen die entscheidende Rolle. Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ sollte eine Prioritätensetzung deutlich machen, Leitlinien geben, was zu den Kennzeichen deutscher Friedenspolitik im 21. Jahrhundert gehören soll und für den Fall konfligierender außenpolitischer Interessen den Vorrang ziviler Krisenprävention festschreiben. Ob sich diese Ausrichtung deutscher Außenpolitik über den Regierungswechsel 2005 hin aufrechterhalten lässt, wird zunehmend fraglich. Zwar findet sich im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD der ziemlich klar formulierte Satz:

„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 Fähigkei-

13 Das Stichwortverzeichnis des Weißbuches kennt weder den Begriff „Aktionsplan“ noch „Krisenprävention“ oder „Ressortkreis“.

ten 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: 136f, Hervh. d.Verf.).

Von der Umsetzung dieser Ziele ist bisher nichts zu erkennen. Der Aktionsplan droht, schon drei Jahre nach seiner Verabschiedung in Vergessenheit zu geraten, obwohl mit seiner Umsetzung bisher nur ansatzweise begonnen wurde und er auf eine Zehn-Jahres-Perspektive angelegt ist. Dem entgegenzuwirken bedeutet, die Interessen an ziviler Krisenprävention im eigentlichen Wortsinne zu unterstützen und die Umsetzung des Aktionsplans ständig einzufordern. Möglicherweise möchten Fraktionen und Regierungsmitglieder immer mal wieder daran erinnert werden, welches Programm sie sich vorgenommen und ihren WählerInnen versprochen haben. Die erste Adresse hierfür sind die „Beauftragten bzw. Ansprechpartner für zivile Krisenprävention“ in den Bundesministerien. „Sie stehen der Zivilgesellschaft für Anfragen zur Verfügung und sorgen für die Weiterleitung von Anregungen und Eingaben an die zuständigen Stellen“ (Auswärtiges Amt 2004: 61, Aktion 136). Aber auch die Abgeordneten des Bundestages sollten in der zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeitsarbeit für den Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung nicht vergessen werden, besitzen sie doch das Recht zur Verteilung der Ressourcen.

(6) Die Verabschiedung des deutschen Aktionsplans hat einen Prozess in Gang gesetzt, in dessen Rahmen die Aufmerksamkeit für zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung gesteigert werden konnte, wenngleich damit keine besonders breite Öffentlichkeit erreicht wurde und teilweise auch den Abgeordneten des Deutschen Bundestags dieser Aktionsplan bis heute unbekannt geblieben ist. Trotzdem hat das Wissen über die Gefahren der Konflikteskalation und die Möglichkeiten, aber auch über Grenzen und Hindernisse von Krisenprävention an vielen Stellen zugenommen, nicht zuletzt in den Ministerien, die in die deutsche oder internationale Krisenpräventionspolitik involviert sind. Bis jetzt hat dieser Prozess jedoch noch keine Eigendynamik entfaltet, so dass zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung weiterhin in der Gefahr stehen, zum Feigenblatt einer vornehmlich militärisch umgesetzten Kriseninterventionspolitik zu werden (vgl. Brock 2004).

Misst man den Aktionsplan an den in ihm formulierten Ansprüchen, fällt die Bilanz nach zwei 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 Stabilität 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 wohl nicht gegeben hätte. Insofern darf man auch für die Zukunft weiter hoffen, dass sich zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung als Instrumente deutscher Außenpolitik noch weiter etablieren können. 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 aber noch bevor.

8. Perspektiven

Ob die neue Bundesregierung die im Aktionsplan angelegte Zehn-Jahres-Perspektive ernst nimmt und die laufende Legislaturperiode dafür nutzt, vor allem strukturelle 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 konzentrierter 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 (vgl. Austin et al. 2004; Deibel 2004; Denskus 2006).

Diese Ressourcen müssten außerdem dem Vorsitzenden des Ressortkreises (Beauftragter für zivile Krisenprävention des Auswärtigen Amts) die Möglichkeit verschaffen, eigene Initiativen zu entwickeln, Präventionskonzepte für einzelne Krisenländer ausarbeiten zu lassen, bisherige Krisenpräventions-

politik systematisch zu evaluieren¹⁴ und sich engagiert in die internationale Vernetzung einzuklinken. Auf diesem Feld scheint die Bundesregierung die Chancen der deutschen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007, der zivilen Krisenprävention im EU-Rahmen ein besonderes Gewicht zu verschaffen, nicht nutzen zu wollen. Zwar betont die einleitende Zusammenfassung des Ersten Umsetzungsberichts zum Aktionsplan, dass ein Schwerpunkt bei der Umsetzung des Aktionsplans in den kommenden Jahren in der europäischen und internationalen Zusammenarbeit liegen müsse: Diese Schwerpunktsetzung berücksichtigt

„die besonderen Chancen und Verpflichtungen, die Deutschland vor allem im Jahr 2007 durch seine Präsidentschaft im Rat der EU und WEU sowie seinen Vorsitz der G8-Staaten hat. [...] Die Bundesregierung wird sich mit besonderer Aufmerksamkeit u.a. folgenden Schwerpunkten widmen: Abstimmung der Krisenpräventionspolitiken der Partnerländer auf europäischer und globaler Ebene zur Erreichung einer gemeinsamen Basis; Stärkung multilateraler Strukturen der Krisenprävention; Internationale Vernetzung der Akteure, insbesondere innerhalb der EU.“ (Bundesregierung 2006: 12).

Mit welchen nachhaltig wirksamen Maßnahmen die Bundesregierung dieser „Chance und Verpflichtung“ gerecht werden möchte, lässt sich bisher nicht erkennen.

Mit der Vorlage ihres ersten Berichts über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention“ am 31. Mai 2006 bescheinigt sich die Bundesregierung, mit dem Aktionsplan „erheblich zur besseren Ausrichtung des deutschen krisenpräventiven Engagements und zu einem erkennbaren Bedeutungsgewinn dieses Politikbereichs beigetragen“ zu haben (Bundesregierung 2006: 11). Diese Einschätzung ist insofern bemerkenswert, als sie von einer Bundesregierung abgegeben wird, die nur teilweise mit jener Koalitionsregierung identisch ist, die den Aktionsplan hatte ausarbeiten lassen. Zwar steht im Koalitionsvertrag der derzeitigen Regierung aus CDU, CSU und SPD der Satz „Wir werden den Aktionsplan der Bundesregierung Zivile Krisenprävention umsetzen“, aber die Initiative für die Entwicklung eines Aktionsplans mit besonderer Aufmerksamkeit für zivile Krisenprävention als ressortübergreifender Aufgabe deutscher Außenpolitik war vor allem von Abgeordneten der Grünen ausgegangen, die seit der Bundestagswahl vom Herbst 2005 nicht mehr an der Regierung beteiligt sind.

14 „Der Beirat für zivile Krisenprävention kann Evaluierungsempfehlungen in Auftrag geben. Deren Ergebnisse werden bei der weiteren Umsetzung des Aktionsplanes berücksichtigt (157).“ (Auswärtiges Amt 2004: 67).

Zudem deckt der Berichtszeitraum des ersten Umsetzungsberichts zum größten Teil die Amtszeit der alten Rot-Grünen Bundesregierung ab und es lässt sich nach dem ersten Regierungsjahr der großen Koalition noch nicht abschätzen, welchen Stellenwert die Schwarz-Rote Bundesregierung dem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ wirklich geben will. Glaubte man dem Koalitionsvertrag, hätte eine weitere Aufwertung dieses politischen Feldes erwartet werden können (s.o.). Doch die Wirklichkeit der administrativen Umsetzung von Krisenpräventionspolitik scheint anders auszusehen. Zwar lässt sich erwarten, dass die Erhöhung des BMZ-Etats für 2007 diesem Ministerium neue Optionen eröffnet, im Feld der entwicklungspolitischen Friedensarbeit weitere positive Akzente zu setzen. Auch die kaum mehr zu verdrängenden Einsichten aus dem Scheitern militärischer Friedenskonsolidierungsmaßnahmen könnten dem Ressortkreis zivile Krisenprävention zu größerer Bedeutung verhelfen, gerade auch aus Sicht des Bundesverteidigungsministeriums. Doch mit welchen konkreten Mitteln und Maßnahmen die Bundesregierung den Ressortkreis stärken möchte, bleibt ähnlich unklar wie die Pläne zur besseren Verzahnung von nationaler und europäischer Krisenpräventionspolitik.

Der erste Umsetzungsbericht bestätigt ein Verständnis, dass sich die Bundesregierung mit dem Aktionsplan Zivile Krisenprävention ein ambitioniertes und umsetzungsorientiertes Programm verordnet hat(te), um einer integrierten krisenpräventiven Außen- und Sicherheitspolitik näherzukommen.¹⁵ Dem steht das jüngst erschienene „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ (BMVg 2006) entgegen, das den Eindruck vermittelt, für Verteidigungsministerium und Bundeswehr sei der Aktionsplan Zivile Krisenprävention bedeutungslos. Offenbar ist die Bundesregierung mit der Umsetzung des Aktionsplans noch nicht an jenem Punkt angelangt, an dem die strukturellen Hindernisse ziviler Krisenprävention, wie sie oben erläutert wurden, ernsthaft bearbeitet und der Einfluss des militärischen Apparats zurückgedrängt (vgl. Müller 2000) werden könnten. Immer noch scheint die größte Herausforderung darin zu bestehen, die interministeriellen – und möglicherweise auch innerministeriellen – Konkurrenzen um Zuständigkeiten, Ressourcen und Federführung für die verschiedenen Elemente von Krisenpräventionspolitik aufzugeben zugunsten einer integrierten Außenpolitik im Bereich ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung.

15 Die Einleitung des Aktionsplans formuliert folgende Beschreibung: „... konkretisiert und operationalisiert der vorliegende Aktionsplan die methodischen Ansätze der Krisenprävention und die Handlungsfelder, die sich an den vielfältigen Ursachen gewaltsamer Konflikte orientieren. Gleichzeitig werden Wege aufgezeigt, vorhandene Institutionen und Instrumente der Krisenprävention auszubauen oder neu zu schaffen und kohärent einzusetzen, um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in diesem Bereich zu stärken.“ (Auswärtiges Amt 2004: 1).

Mit dem Aktionsplan besitzt die Bundesregierung eigentlich ein viel versprechendes 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.

Literatur

- Ackermann, Alice (2003): The Idea and Practice of Conflict Prevention. In: *Journal of Peace Research* 40: 3: 339-347.
- Albert, Mathias / Brock, Lothar / Wolf, Klaus Dieter (Hg.) (2000): *Civilizing World Politics: Society and Community beyond the State*. Lanham, Md.
- Anderson, Mary B. (1999): *Do no harm: how aid can support peace - or war*, London.
- Austin, Alex (2004): Early warning and the field: a cargo cult science? In: Austin, Alex / Fischer, Martina / Ropers Norbert (Hg.): *Transforming ethnopolitical conflict: The Berghof Handbook*, Wiesbaden: 129-150.
- Austin, Greg / Brusset, Emery / Chalmers, Malcolm / Pierce, Juliet (2004): *Evaluation of the Conflict Prevention Pools: synthesis report (DFID)*, London (<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev647synthesis.pdf>).
- Auswärtiges Amt (2004): Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, 12. Mai 2004. Berlin (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/Aktionsplan-Volltext.pdf>).
- BMVg – Bundesministerium der Verteidigung (2006): *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*. Berlin (<http://www.weissbuch.de>).
- Bonacker, Thorsten / Imbusch, Peter (2004): Sozialwissenschaftliche Konfliktforschung. In: Sommer, Gert / Fuchs, Albert (Hg.): *Krieg und Frieden. Handbuch der Konflikt- und Friedenspsychologie*, Weinheim: 195-207.
- Bonacker, Thorsten / Weller, Christoph (Hg.) (2006): *Konflikte der Weltgesellschaft: Akteure – Strukturen – Dynamiken*. Frankfurt a.M.

- Brock, Lothar (2004): Der erweiterte Sicherheitsbegriff: Keine Zauberformel für die Begründung ziviler Konfliktbearbeitung. In: Die Friedens-Warte 79: 3-4: 323-343.
- Bundesregierung (2006): Sicherheit und Stabilität durch Krisenprävention gemeinsam stärken. I. Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vom 31. Mai 2006. Berlin (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/FriedenSicherheit/Krisenpraevention/AktionsplanI/BerichtBuReg0506.pdf>).
- Buro, Andreas (1992): Nicht Militärinterventionen sondern zivile Konfliktbearbeitung ist nötig. In: Probleme des Friedens 3/4/1992: 219-224.
- Buro, Andreas (1995): Weichenstellung zu ziviler Konfliktbearbeitung in Europa. In: Vogt, Wolfgang R. (Hg.): Frieden als Zivilisierungsprojekt, Baden-Baden: 73-82.
- Calließ, Jörg (1995): Friede kann nicht erzwungen werden. Plädoyer für zivile Konfliktbearbeitung. In: Berliner Debatte /Initial 6/1995: 37-46.
- Calließ, Jörg (1996): Die Aufgaben ziviler Konfliktbearbeitung. In: Die Friedens-Warte 71/1996/4: 395-416.
- Carnegie Commission – Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict 1997: Preventing deadly conflict: final report, New York.
- Debiel, Tobias (2004): Wie weiter mit effektiver Krisenprävention? Der Aktionsplan der Bundesregierung im Vergleich zu den britischen Conflict Prevention Pools. In: Die Friedens-Warte 79/2004/3-4: 253-298 (http://inef.uni-due.de/page/documents/Debiel_Aufsatz_Doku.pdf).
- Debiel, Tobias /Matthies, Volker (2000): Krisenprävention: Was wurde erreicht? Eine Bestandsaufnahme zur deutschen Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik (AFB-Texte 2/2000), Bonn (http://www.priub.org/afb_texte/afbtext2-00.pdf).
- Debiel, Tobias / Fischer, Martina (2001): Krisenprävention in einer gewaltträchtigen Welt. Was kann europäische und deutsche Entwicklungspolitik leisten? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12/2001: 14-23.
- Debiel, Tobias / Spelten, Angelika (2006): Krisenprävention und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungspolitik. In: Mutz, Reinhard / Schoch, Bruno / Hauswedell, Corinna / Hippler, Jochen / Ratsch, Ulrich (Hg.): Friedensgutachten 2006. Münster: 112-120.
- Debiel, Tobias / Sticht, Monika (2005): Entwicklungspolitik. Katastrophenhilfe und Konfliktbearbeitung. NGOs zwischen neuen Herausforderungen und schwieriger Profilsuche. In: Brunnengräber, Achim / Klein, Ansgar / Walk, Heike (Hg.): NGOs im Prozess der Globalisierung. Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen, Bonn: 129-171.
- Debiel, Tobias / Fischer, Martina / Matthies, Volker / Ropers, Norbert (1999): Effektive Krisenprävention. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik (SEF Policy Paper 12), Bonn (http://www.sef-bonn.org/download/publikationen/policy_paper/pp_12_de.pdf).
- Denskus, Tobias (2006): Report on the Expert Workshop „The Action Plan „Civilian Crisis Prevention, Conflict Resolution and Post-Conflict Peace-Building“: Status quo and Perspectives in European Comparison, Bonn (http://www.sef-bonn.org/download/veranstaltungen/2006/2006_ws_akp_dokumentation_denskus_en.pdf).

- Dückers, Daniel (2005): Pilotprojekt „Gesprächskreis Nigeria“ der deutschen Bundesregierung. Ein Ansatz der inklusiven Politikentwicklung im Rahmen der zivilen Krisenprävention. Konzept, Zwischenbilanz, Empfehlungen (http://cms.ifa.de/fileadmin/content/foerderprogramme/zivik/downloads/nigeria_dueckers.pdf).
- Eberlei, Walter / Weller, Christoph (2001): Deutsche Ministerien als Akteure von Global Governance: Eine Bestandsaufnahme der auswärtigen Beziehungen der Bundesministerien (INEF-Report 51), Duisburg (<http://inef.uni-due.de/page/documents/Report51.pdf>).
- Fischer, Martina (1999): Chancen für den Aufbau einer Infrastruktur ziviler Konfliktbearbeitung? In: FriedensForum 2/1999: 1-5.
- Fischer, Martina (2004): Der Aktionsplan Krisenprävention der Bundesregierung – Von der Bestandsaufnahme zur Selbstverpflichtung für eine zivile Außenpolitik? In: Die Friedens-Warte 79: 3-4: 313-322 (http://www.friedens-warte.de/contentido/cms2/upload/texte/FW_2004_2-3_Fischer.pdf).
- Fischer, Martina (2006): Civil Society in Conflict Transformation: Ambivalence, Potentials and Challenges. In: Berghof Handbook for Conflict Transformation (<http://www.berghof-handbook.net/>).
- Harnisch, Sebastian / Maull, Hanns W. (Hg.) (2001): Germany as a Civilian Power? The foreign policy of the Berlin Republic, Manchester.
- Jakobsen, Peter Viggo (2000): Focus on the CNN Effect Misses the Point: The Real Media Impact on Conflict Management is Invisible and Indirect. In: Journal of Peace Research 37: 2: 131-143.
- Kirschner, Andrea (2007): Entwicklung, Frieden, Sicherheit – Zivile Konfliktbearbeitung im Kontext deutscher Entwicklungspolitik. In: Weller (2007a): 19-25.
- Kirste, Knut / Maull, Hanns W. (1996): Zivilmacht und Rollentheorie. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 3: 2: 283-312.
- Körppen, Daniela (2007): Peace and Conflict Impact Assessment – Über die Utopie einer einheitlichen Methode. In: Weller (2007a): 27-34.
- Matthies, Volker (2000): Krisenprävention. Vorbeugen ist besser als Heilen. Opladen.
- Maull, Hanns W. (1992): Zivilmacht Bundesrepublik Deutschland: Vierzehn Thesen für eine neue deutsche Außenpolitik. In: Europa Archiv 43: 10: 269-278.
- Maull, Hanns W. (2001): Germany's foreign policy, post-Kosovo: still a „Civilian Power“? In: Harnisch, Sebastian / Maull, Hanns W. (Hg.): Germany as a Civilian Power? The foreign policy of the Berlin Republic, Manchester.
- Maull, Hanns W. (2004): „Normalisierung“ oder Auszehrung? Deutsche Außenpolitik im Wandel. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 11/2004: 17-23.
- Maull, Hanns W. (2007): Deutschland als Zivilmacht. In: Schmidt, Siegmund / Hellmann, Gunther / Wolf, Reinhard (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden: 73-84.
- Miall, Hugh / Ramsbotham, Oliver / Woodhouse, Tom (1999): Contemporary Conflict Resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts, Cambridge.
- Müller, Harald (2000): Do not send the Marines! Plädoyer für die Einrichtung eines Ministeriums für Krisenprävention. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 41/2000/9: 232-247 (<http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ez900-3.htm>).

- Paffenholz, Thania (2005): Peace and conflict sensitivity in international cooperation: an introductory overview. In: Internationale Politik und Gesellschaft 4/2005: 63-82 (http://www.fes.de/ipg/inhalt_d/b04_05_4.htm).
- Paffenholz, Thania (2006): Peacebuilding: A Task for Development Cooperation. In: Journal für Entwicklungspolitik 22/2006/3: 6-34.
- Paffenholz, Thania / Spurk, Christoph (2006): Civil Society, Civic Engagement, and Peacebuilding (The World Bank, Social Development Papers 36), Washington, D.C.
- Plattform Zivile Konfliktbearbeitung (2003): Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung. Eine Bestandsaufnahme, Wahlenau (http://www.ifa.de/zivik/download/frieden_20041116.pdf).
- Quack, Martin (2007): Wirkungsanalysen in der zivilen Konfliktbearbeitung. In: Weller (2007a: 35-43).
- Risse, Thomas (2004): Kontinuität durch Wandel: Eine „neue“ deutsche Außenpolitik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 11/2004: 24-31.
- Ropers, Norbert (2002): Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen (GTZ-Studie), Eschborn (<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/02-5163.pdf>).
- Ropers, Norbert / Debiel, Tobias (Hg.) (1995): Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt, Bonn.
- Spelten, Angelika (2004): Was hat Frühwarnung mit der Vermeidung von Krieg zu tun? In: Weller, Christoph et al. (Hg.): Friedensgutachten 2004. Münster: 269-278.
- Stewart, Emma J. (2006): The European Union and Conflict Prevention. Policy Evolution and Outcome. Münster.
- Weller, Christoph (2004): Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind? Regierung und Nichtregierungsorganisationen formulieren ehrgeizige Pläne. In: Weller, Christoph et al. (Hg.): Friedensgutachten 2004. Münster: 279-288 (http://inef.uni-due.de/page/documents/Friedensgutachten_2004_-_Weller.pdf).
- Weller, Christoph (2006a): Globalisierung, transnationale Konflikte und der Frieden in der Weltgesellschaft. In: Online-Akademie der Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): Globalisierung. Bonn (http://www.fes-online-akademie.de/index.php?&scr=txt&tmode=detail&t_id=174).
- Weller, Christoph (2006b): Zwischen Normen und Reformen: Deutsche Außenpolitik in der Weltgesellschaft. Vortrag im Panel „Reform der Außenpolitik“ beim 23. wissenschaftlichen Kongress der DVPW, 27.9.2006 in Münster (<http://inef.uni-due.de/page/documents/Weller-ZwischenNormenundReformen.pdf>).
- Weller, Christoph (Hg.) (2007a): Zivile Konfliktbearbeitung: Aktuelle Forschungsergebnisse (INEF-Report 85/2007), Duisburg (<http://inef.uni-due.de/page/documents/Report85.pdf>).
- Weller, Christoph (2007b): Zivile Konfliktbearbeitung: Begriffe und Konzeptentwicklung. In: Weller (2007a: 9-18); (http://inef.uni-due.de/page/documents/Weller_-_Konzeptentwicklung_ZKB_2007.pdf).

- Weller, Christoph (2007c): Themen, Fragestellungen und Perspektiven der Forschung zu Ziviler Konfliktbearbeitung. In: Weller (2007a: 69-74 (<http://inef.uni-due.de/page/documents/Weller2007c.pdf>).
- Weller, Christoph (2007d): Bundesministerien. In: Schmidt, Sigmar / Hellmann, Gunther / Wolf, Reinhard (Hg.): Handbuch zur deutschen Außenpolitik, Wiesbaden: 210-224.
- Weller, Christoph / Kirschner, Andrea (2005): Zivile Konfliktbearbeitung – Allheilmittel oder Leerformel? Möglichkeiten und Grenzen eines vielversprechenden Konzepts. In: Internationale Politik und Gesellschaft 4/2005: 10-29 (http://www.fes.de/IPG/arc_05_set/set_04_05d.htm).
- Weller, Christoph / Ratsch, Ulrich / Mutz, Reinhard / Schoch, Bruno / Hauswedell, Corinna (2004): Stellungnahme zur gegenwärtigen Situation: Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen. In: Dies. (Hg.): Friedensgutachten 2004. Münster: 1-20 (http://inef.uni-due.de/friedensgutachten/2004/fga2004_stellungnahme.pdf).
- Wellmann, Christian (Hg.) (1994): Kieler Erklärung. Zivile Konfliktbearbeitung: Eine zentrale Aufgabe für Friedensgestaltung und Friedensforschung (PFK-Texte 29), Kiel.
- World Bank (2003): Breaking the conflict trap: civil war and development policy (World Bank Policy Research Report), Oxford.
- Zupan, Natascha (2005): Development Assistance and Peace Building Projects in Conflict Areas: Background, Tools, Lessons Learned, and Challenges Ahead. In: Internationale Politik und Gesellschaft 4/2005: 49-62 (http://www.fes.de /ipg /inhalt_d/b04_05_3.htm).