

5.4. Zivile Konfliktbearbeitung im Aufwind? Regierung und Nichtregierungsorganisationen formulieren ehrgeizige Pläne

In einem breiten Verständnis bedeutet "Zivile Konfliktbearbeitung", Regeln und Institutionen zu besitzen oder zu etablieren, die bei aktuellen und zukünftigen Konflikten Gewaltanwendung verhindern. Dies betrifft sowohl den Umgang mit Konflikten in der eigenen Gesellschaft wie auch die zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen. In den aktuellen Diskussionen um zivile Konfliktbearbeitung steht häufig die Frage im Vordergrund, wie mit zivilen Maßnahmen, also ohne militärische Mittel in auswärtigen Konflikten auf die Formen des Konfliktaustrags im Sinne der Verhinderung von Gewalt eingewirkt werden kann. Insbesondere die immer zahlreicher werdenden innerstaatlichen Gewaltkonflikte und Bürgerkriege in der so genannte Dritten Welt verlangen nach solcherart Einmischung, um Konflikteskalationen aufzuhalten und Menschenleben zu schützen.

Auf Konflikte und die daran beteiligten Akteure von außen einzuwirken, wenn der Konfliktaustrag schon zu kollektiven Gewaltaktionen eskaliert ist, stellt für jede Form der Einmischung eine kaum lösbare Herausforderung dar, insbesondere wenn das Ziel darin besteht, Friedensprozesse in Gang zu setzen. Aus diesem Grund liegt ein Schwerpunkt *ziviler* Konfliktbearbeitung bei der Krisenprävention. Ihr geht es darum, den Konfliktparteien *vor* der Eskalation zur Gewaltanwendung Wege aufzuzeigen und Möglichkeiten zu eröffnen, ihre Interessengegensätze im Rahmen anerkannter Institutionen und Verfahren auszutragen und auf Gewaltanwendung zu verzichten (z.B. durch Rechtsstreit, demokratische Verfahren, Schiedsgerichte, Mediation etc.). In ähnlicher Weise zielen auch Maßnahmen der Friedenskonsolidierung in der Phase nach Beendigung eines gewaltsamen Konfliktaustrags darauf, Institutionen der zivilen Konfliktbearbeitung zu stärken, das Konfliktpotenzial zu reduzieren, Vertrauen zwischen den Konfliktparteien herzustellen und Versöhnung zu ermöglichen, um eine nochmalige Gewalteskalation zu verhindern (vgl. Beiträge 2.1., 3.6. und 3.7.).

Krisenprävention und Friedenskonsolidierung sind ohne Frage erstrebenswerte Ziele, die allerdings nur bedingt kompatibel mit aktuellen (außen-)politischen Handlungslogiken sind: Politische und massenmediale Aufmerksamkeit ziehen Konflikte in aller Regel erst dann auf sich, wenn es zur Anwendung von Gewalt kommt; die Einmischung von außen setzt zeitaufwendige (internationale) Abstimmungsprozesse voraus, die dem schnellen Eingreifen entgegenstehen; die Frühwarnung vor einem möglicherweise eskalierenden Konflikt (vgl. Beitrag 5.3.) kann auf unentschlossene politische Akteure mit augenblicklich anderen Prioritätensetzungen treffen, die Maßnahmen der Krisenprävention für übertrieben oder für noch nicht erforderlich halten, aus *early warning* folgt nicht automatisch *early action*; und eine erfolgreiche Krisenprävention oder Friedenskonsolidierung, wenn die vielfältigen Maßnahmen zur Stärkung Ziviler Konfliktbearbeitung (Stützung demokratischer Institutionen, Rechtsstaatlichkeit, sozialer Ausgleich, Versöhnungsarbeit etc.) die Gewalteskalation verhindert haben, lässt sich kaum öffentlich vermitteln, denn niemand vermag zu sagen, was letztlich entscheidend für die Deeskalation war und ob möglicherweise auch ohne krisenpräventive Maßnahmen der Konflikt gewaltfrei ausgeglichen worden wäre.

Doch unabhängig von diesen politischen Vermittlungsproblemen sind alle Maßnahmen zur Stärkung Ziviler Konfliktbearbeitung ein Beitrag zur Reduktion von Gewalt, zur Verbesserung von Lebenschancen und wirtschaftlicher Entwicklung (vgl. Beitrag 3.8.), worauf insbesondere jene Gesellschaften angewiesen sind, die jüngst unter Gewaltkonflikten zu leiden hatten. Maßnahmen der Friedenskonsolidierung und zivilen Krisenprävention sind wie das Abschließen des Autos: ein kontinuierlicher kleiner Aufwand mit großem Nutzen: Wer es tut, wird nie erfahren, wie oft sein Auto schon geklaut worden wäre, hätte er darauf verzichtet. Aber ihm wird die schwierige, unangenehme und kostenintensive Situation erspart bleiben, plötzlich ohne Auto dazustehen, den Diebstahl anzeigen und sich um die Wiederbeschaffung kümmern zu müssen. Ähnlich ist es mit dem Frieden, der mithilfe kontinuierlicher Anstrengungen für zivile Konfliktbearbeitung besser zu sichern ist als durch aufwändige Friedenserzwingung, wenn der Konflikt schon zum gewaltsamen Austrag eskaliert ist.

Pläne zur Stärkung Ziviler Konfliktbearbeitung

Die tiefgreifenden sicherheitspolitischen Veränderungen nach dem Ende des Ost-West-Konflikts erforderten den Wandel vorhandener und die Entwicklung neuer friedenspolitischer Instrumente. Trotz der seit dem 11.9.2001 wieder zunehmenden Betonung militärischer Maßnahmen (vgl. Beiträge 1.1. und 5.1.) wird auch der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung eine besondere Rolle zugewiesen, nicht nur von der Friedensforschung, sondern zunehmend auch in der öffentlichen Debatte. Die dafür verfügbaren Instrumente sind jedoch erst im Aufbau begriffen. Während viele nichtstaatliche Organisationen, besonders im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, in den 1990er Jahren vermehrt damit begonnen haben, sich für die Förderung von Maßnahmen ziviler, konstruktiver Konfliktbearbeitung einzusetzen, hat die Bundesregierung nach dem Regierungswechsel 1998 diese Entwicklung aufgegriffen und entsprechende Initiativen ergriffen. Sie gehören zu einem "Gesamtkonzept Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", das die Bundesregierung im Jahr 2000 verabschiedet hat.¹ 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. Grundlage dafür sind die Achtung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung, Bewahrung natürlicher Ressourcen, Entwicklungschancen in allen Weltregionen und die Nutzung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen".² 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 Wahlsieg der 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

1 Ihm folgte ein entsprechender Antrag der Regierungsfractionen und Beschluss im Bundestag, vgl. <http://dip.bundestag.de/btd/14/038/1403862.pdf>.

2 www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html.

die Bundesregierung, einen ressortübergreifenden *Aktionsplan* "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung" zu entwickeln.

Zu diesem Zweck wurde ein Redaktionsteam unter Federführung des Auswärtigen Amtes gebildet, dem auch vom BMZ entsandte Expertinnen, eine Vertreterin des zivik-Projekts sowie wissenschaftliche Berater des Zentrums für Entwicklungsforschung angehörten. In dieser innovativen Konstruktion erarbeiteten somit Personen aus den für Krisenprävention wichtigsten Ressorts der Bundesregierung, aus der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft gemeinsam ein 70seitiges Dokument, welches die Aktivitäten und Pläne der Bundesregierung in diesem Politikfeld darlegt. Zwischenzeitlich wurde die Arbeit des Redaktionsteams durch eine Anhörung und ein Fachgespräch mit VertreterInnen von Interessengruppen rückgekoppelt. Nach einjähriger Arbeit wurde der Aktionsplan schließlich im Mai diesen Jahres durch das Bundeskabinett verabschiedet und anschließend der Öffentlichkeit vorgestellt.³

Auch die "Plattform Zivile Konfliktbearbeitung", der Zusammenschluss von nicht-staatlichen Organisationen, Gruppen und Einzelpersonen, die sich für eine Stärkung aller Bemühungen um gewaltfreie Konfliktbearbeitung engagieren, hat vor kurzem ein umfangreiches Dokument zu den gesellschaftlichen Ansätzen in der Zivilen Konfliktbearbeitung vorgelegt. Dieses steht in direktem Zusammenhang mit dem Aktionsplan der Bundesregierung: Im Kontext ihrer Forderung an die Bundesregierung, größere Kohärenz in ihrer vorbeugenden Friedenspolitik herzustellen, hatte die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung die Erarbeitung eines "Aktionsplans" begrüßt und angeboten, "diesen staatlichen Prozess als zivilgesellschaftliches Netzwerk zu begleiten", unter anderem durch eine "parallele Bestandsaufnahme zivilgesellschaftlicher Aktivitäten der Zivilen Konfliktbearbeitung".⁴ Diese Broschüre mit dem Titel "Frieden braucht Gesellschaft!" wurde im Dezember letzten Jahres zum Abschluss des Abstimmungs- und Konsultationsprozesses für den Aktionsplan der Bundesregierung vorgelegt und enthält neben konzeptionellen und systematischen Überblicken sowie den Ergebnissen einer Befragung und Beispielen aus der Praxis Ziviler Konfliktbearbeitung auch zahlreiche konkrete Handlungsempfehlungen. Diese richten sich sowohl an die zuständigen staatlichen Stellen (Regierung, Ministerien, Parlamente) als auch an Nichtregierungsorganisationen und gesellschaftliche Akteure (Friedensdienst-Organisationen, Hilfswerke, Forschungseinrichtungen, Politische Stiftungen, Wirtschaftsunternehmen etc.).

Staatliche und nichtstaatliche Akteure wollen die Zivile Konfliktbearbeitung gemeinsam stärken

Krisen- und Gewaltprävention ist ein sehr voraussetzungsreiches Unterfangen, welches aus vielerlei Gründen erfolglos bleiben kann. Einer dieser Gründe ist die Inkohärenz äußerer Einflussnahmen auf die Konfliktparteien, sei es aufgrund unterschiedlicher Einschätzungen des Konflikts, durch die Beziehungen zu verschiedenen Konfliktparteien, we-

³ Auswärtiges Amt (Hrsg.): Aktionsplan "Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung", Berlin, 12. Mai 2004 (www.auswaertiges-amt.de/aktionsplan). Im Folgenden zitiert als "Aktionsplan".

⁴ Plattform Zivile Konfliktbearbeitung (Hrsg.): Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung – Eine Bestandsaufnahme, Wahlenau 2003, S. 6 (www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file285.pdf).

gen differierender Präventionsstrategien oder durch die Verknüpfung mit Eigeninteressen der Eingreifenden. Auf diesem Erfahrungshintergrund bemühen sich nichtstaatliche und staatliche Akteure um verbesserte Kooperations- und Abstimmungsprozesse, besonders in der entwicklungspolitischen Friedensarbeit. Diese verstärkte Zusammenarbeit dient aber zugleich auch der gemeinsamen Weiterentwicklung von Konzepten und Instrumenten der Krisen- und Gewaltprävention. Für ihre Initiativen und Aktivitäten im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung sucht die Bundesregierung die Kooperation und Unterstützung nichtstaatlicher Organisationen, die sich schon seit vielen Jahren für zivile, konstruktive Maßnahmen der Konfliktbearbeitung einsetzen. Entsprechend betont der Aktionsplan der Bundesregierung in seiner einleitenden Zusammenfassung: “Besondere Beachtung finden zudem [neben Vereinten Nationen, Europäischer Union, OSZE und NATO] die zivilgesellschaftlichen Akteure bzw. der Beitrag, den die Bundesregierung zur Stärkung der krisenpräventiven Fähigkeiten dieser Organisationen leistet bzw. künftig leisten kann” (Aktionsplan, S. 2). Die Koordination und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren gilt der Bundesregierung als Voraussetzung für effizientes Handeln auf dem Feld der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. So hebt das Schlusskapitel des Aktionsplans nicht nur die Notwendigkeit einer verbesserten Abstimmung zwischen den Ministerien innerhalb der Bundesregierung hervor, sondern auch “eine verstärkte Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren” im Rahmen einer nationalen Infrastruktur der zivilen Krisenprävention (ebd., S. 59).

Eine solche kooperative Vorgehensweise staatlicher und nichtstaatlicher Akteure legt auch die “Bestandsaufnahme” der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung nahe, indem sie den festgestellten Defiziten bei der Zivilen Konfliktbearbeitung zum einen die staatlichen und zum anderen die gesellschaftlichen Einwirkungsmöglichkeiten entgegenstellt. Sie will damit zum Ausdruck bringen, “dass Zivile Konfliktbearbeitung sowohl für den staatlichen als auch für den gesellschaftlichen Bereich eine Querschnittsaufgabe ist, dass sich beide Bereiche trotz erkennbarer Unterschiede ergänzen und durchdringen, und dass die friedenspolitische, institutionelle und methodische Effizienz umso größer ist, je mehr sich beide Bereiche kohärent verhalten. Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure sollten sich deshalb nicht voneinander distanzieren, sondern sich aufeinander beziehen und vorhandene unterschiedliche Interessen diskutieren”.⁵

Große Einigkeit zwischen dem Aktionsplan der Bundesregierung und der Bestandsaufnahme der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung zeigt sich darin, dass alle Seiten ein verstärktes Engagement für die zivilen Maßnahmen der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung für notwendig erachten. Doch neben der gemeinsamen Absichtsbekundung erfordert dies auch die Bereitstellung zusätzlicher materieller Ressourcen, die von staatlicher Seite erwartet werden. So wird in der Einleitung zur Bestandsaufnahme der Plattform betont, dass sich mit der Notwendigkeit eines verstärkten gesellschaftlichen Engagements bei der Konfliktbearbeitung die Aufgaben und Verantwortlichkeiten staatlicher Institutionen für den Frieden keineswegs vermindern: “Dies betrifft sowohl die ureigensten Handlungsfelder des Staates als auch seine Unterstützung gesellschaftlicher Akteure in ihrem Engagement für die zivile, gewaltfreie Konfliktbearbeitung. Im besten Fall ergänzen und stützen sich staatliche und gesellschaftliche Aktivitäten in diesem Feld gegenseitig”.⁶ Zur

⁵ Plattform, a.a.O., S. 68.

⁶ Ebd., S. 6.

Verbesserung dieses Zusammenwirkens fordert die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung in den Handlungsempfehlungen ihrer Bestandsaufnahme ein deutlich erhöhtes finanzielles Engagement der Bundesregierung für verbesserte Rahmenbedingungen, Ausbau von Organisationen und Institutionen des Zivilen Friedensdienstes, die Qualifizierung von Personal, für Forschung, Monitoring und Evaluation der Zivilen Konfliktbearbeitung.

Der Aktionsplan der Bundesregierung trifft dagegen in finanzieller Hinsicht keinerlei konkrete Festlegungen. Doch aus dieser Verantwortung können Parlament und Regierung trotz aller Haushaltsprobleme nicht entlassen werden, handelt es sich doch hier um Maßnahmen der Sicherheitsvorsorge im besten Sinne, deren Finanzbedarf noch immer nur einen Bruchteil dessen ausmacht, was für jene Sicherheitspolitik aufgewendet wird, die auf einem verengten Sicherheitsbegriff basiert: die militärische.

Der Aktionsplan der Bundesregierung: Nur Plan, planvolle Aktionen oder ressourcenloser Aktionismus?

Um die Kohärenz ihrer Friedenspolitik zu steigern, will die Bundesregierung für das in den vergangenen Jahren neu entstandene Themenfeld der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung mit ihrem Aktionsplan alle Ministerien auf die darin formulierten Ziele und Prioritätensetzungen verpflichten. Damit wird das gleichnamige Gesamtkonzept der Bundesregierung nun konkretisiert und mit der Beschreibung von politischen Vorhaben in ein Programm umgesetzt. 161 Aktionen werden genannt, die für die kommenden politischen Entscheidungen, vornehmlich in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik handlungsleitend sein sollen. Darunter finden sich eine Vielzahl von Absichtserklärungen in der Form, dass die Bundesregierung für bestimmte Ziele eintritt sowie laufende Maßnahmen etwa internationaler Organisationen oder multilateraler Institutionen unterstützt, sich für deren Fortsetzung engagiert oder entsprechende Prozesse fördern und daran mitwirken will. Mit der Verabschiedung des Aktionsplans im Bundeskabinett sind also keine 161 neuen Regierungsinitiativen für eine verbesserte zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu erwarten. Doch in einigen Handlungsfeldern finden sich durchaus neue Initiativen und innovative Ansätze, deren Umsetzung eine Verbesserung deutscher Friedenspolitik darstellen könnte. Als Beispiele hierfür lassen sich nennen:⁷

- “Die Bundesregierung wird sich im IWF für eine stärkere Berücksichtigung von Möglichkeiten zur Krisenprävention und Konfliktnachsorge einsetzen. Angestrebt wird die weitere Verbesserung der Konfliktsensibilität des IWF, u.a. durch die zeitnahe Erstellung von Konfliktanalysen im Kontext der Programmverhandlungen und eine entsprechende Weiterqualifikation des IWF-Personals (Aktion 39).”
- “Bestehende Strukturen und Ressourcen für die Förderung von Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Initiativen vor Ort werden gestärkt und verstetigt (Aktion 99).”
- “Um auf zivilgesellschaftliche Initiativen in Krisenländern besser zugehen zu können, werden diese verstärkt konsultiert und deren bewährte Partner auf deutscher und europäischer Ebene gefördert (Aktion 100).”

⁷ Aktionsplan, S. 23, 46.

In solchen Ankündigungen wird das Bemühen der Bundesregierung deutlich, dass die Voraussetzungen verbessert werden sollen, in der zivilen Krisenprävention auch handlungsfähig zu sein.

Institutionen und Ziele ziviler Krisenprävention

In seinem einleitenden Teil liefert der Aktionsplan der Bundesregierung eine knappe Situationsbeschreibung zu den aktuellen Herausforderungen kriegerischer Konflikte, von Gewaltökonomien und transnationalem Terrorismus sowie zur Notwendigkeit ziviler Krisenprävention. In einem ersten Schritt werden dann die deutschen Beiträge zu *multilateralen* Ansätzen der Krisenprävention beschrieben, angefangen bei den Vereinten Nationen und einzelnen Problemfeldern auf dieser Ebene wie Rüstungskontrolle, Verrechtlichung der Konfliktaustragung, Globale Partnerschaften mit der Privatwirtschaft über internationale Finanzinstitutionen wie IWF, Weltbank und Regionale Entwicklungsbanken bis hin zu regionalen Institutionen wie EU, OSZE, Europarat und NATO sowie regionalen Kooperationsstrukturen in Afrika und in Südosteuropa.

Während naturgemäß die zu beschreibende Rolle der NATO für zivile Krisenprävention bescheiden bleibt, muss doch erstaunen, wie gering die Möglichkeiten des Europarats eingeschätzt werden und wie wenig konkret die Aktionen ausfallen, welche die Bundesregierung sich im Rahmen der Europäischen Union zur Verbesserung der zivilen Konfliktbearbeitung vornimmt. Dies erscheint um so bedenklicher, als der Aktionsplan an anderen Stellen immer wieder betont, wie wichtig die Koordination mit den Partnern und das abgestimmte Handeln für erfolgreiche Krisenprävention sind. Was läge näher als die Entwicklung der europäischen Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik für eine möglichst effiziente zivile Krisenprävention zu nutzen? Gerade die Verabschiedung der Europäischen Sicherheitsstrategie im Dezember 2003 (vgl. Beitrag 3.1.) verlangt nach Initiativen und Maßnahmen zur Ausgestaltung der dort verabredeten Strategie ziviler Krisenprävention. Wird dies versäumt, verstärkt sich der Eindruck, dass zivile Maßnahmen vor allem Rhetorik bleiben, die Praxis aber durch gewaltsame militärische Aktionen bestimmt (sein) wird und die Bereitstellung von Mitteln und Einsatzkräften sich vor allem auf die extrem kostspieligen und für Friedensprozesse wenig effizienten militärischen Kapazitäten bezieht.

Zwar tritt die Bundesregierung im Rahmen ihres Aktionsplans für die "Verbesserung der Operationalität der EU im zivilen Krisenmanagement und in der Erschließung neuer Schwerpunktbereiche" ein und befürwortet "die Schaffung einer zivilen Abteilung für die hinreichende Rekrutierung und Qualifikation von Personal für zivile Krisenpräventionsmissionen" (Aktionsplan, S. 26). Die Befürworter militärischer Maßnahmen und des Ausbaus entsprechender Fähigkeiten sind aber über solch bescheidene Zielsetzungen längst hinaus und haben im Verfassungsentwurf für die Europäische Union die Einrichtung einer "Europäischen Agentur für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten" (Art. 40, 3) festschreiben lassen. Ähnliches hätte man sich auch für die zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung gewünscht, denn gerade im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union ließen sich viele der Aktionsvorschläge am effizientesten und kohärentesten verwirklichen.

Vornehmlich aber wird sich die Bundesregierung an der zivilen Orientierung ihrer nationalen Politik und den entsprechenden Zielen des Aktionsplans messen lassen müssen:

“Ziel ist es, die Möglichkeiten der Bundesregierung auszubauen, die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch stärker für die zivile Krisenprävention zu nutzen. Gleichzeitig soll Krisenprävention in größerem Maße als bisher Eingang in die Wirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik finden” (Aktionsplan, S. 1). Die dafür entwickelten Aktionsvorschläge “sollen durch ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen der Bundesregierung mit dem Ziel umgesetzt werden, Kräfte effizient zu bündeln, um den deutschen Beitrag zur Krisenprävention mit zivilen Handlungsansätzen noch wirksamer werden zu lassen” (ebd.).

Ansatzpunkte und Infrastruktur ziviler Krisenprävention

Die strategischen Ansatzpunkte der Krisenprävention sieht die Bundesregierung primär auf drei Feldern: Verlässliche staatliche Strukturen schaffen (Rechtssicherheit, Demokratie, Menschenrechte, Sicherheit), Friedenspotenziale 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 Zivilgesellschaft, 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” (Aktionsplan, S. 36). Zu den konkreten Initiativen, die sich die Bundesregierung auf die Agenda gesetzt hat und die das breite Handlungsspektrum des Aktionsplans verdeutlichen, gehören etwa:⁸

- “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. [...] (89).”
- “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 (102).”
- “Die Bundesregierung baut Ausbildungsprogramme für Journalistinnen und Journalisten aus Krisenregionen als Schwerpunkt aus (105).”

Als wichtigste Innovation allerdings, die mit dem Aktionsplan der Bundesregierung verbunden ist, könnte sich auf mittlere Sicht die nun einzurichtende neue Infrastruktur für die zivile Krisenprävention erweisen, die auch eine “regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen der Bundesregierung auf dem Feld der Krisenprävention” vorsieht (Aktionsplan, S. 59). Der Umsetzung sollen folgende Maßnahmen dienen:

- “In den Ressorts werden unverzüglich Beauftragte bzw. Ansprechpartner für zivile Krisenprävention ernannt. [...] (135).
- [...] Die Bundesregierung stellt sicher, dass das für Krisenprävention erforderliche Personal bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt und eingesetzt wird (137).
- Mitarbeiter der Ressorts werden gezielt geschult, krisenrelevante Aspekte ihrer Arbeit zu berücksichtigen und aktiv krisenpräventive Maßnahmen einzuleiten. [...]

⁸ Aktionsplan, S. 39, 46, 48.

- Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, Haushaltsmittel für Krisenprävention zu verstetigen (139)“ (ebd., S. 61).

Wird mit dieser bescheidenen Zielsetzung, wenn es ums Geld geht, der ganze Aktionsplan zu heißer Luft? Wenn es schon als “Aktion” gilt, Haushaltsmittel “zu verstetigen”, obwohl allen Beteiligten klar ist, dass die bisher hierfür eingesetzten Mittel eher symbolischen denn substanziellen Charakter hatten, gemessen an den Beiträgen, die für eine sehr spezifische, aus politischen wie strategischen Gründen nur äußerst selten einsetzbare und in den meisten Fällen nicht nachhaltig wirksame Präventions-Maßnahme aufgewandt werden: das Militär und seine Ausrüstung? Muss nicht die Bundesregierung, die sich im Rahmen der Erarbeitung des Aktionsplans erhebliche neue Kompetenzen im Bereich der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung angeeignet hat – wovon der Aktionsplan Zeugnis ablegt –, nun auch das Parlament dazu bringen, die Mittel für “Sicherheitspolitik” besser zu verteilen und so schnell wie möglich mehr Geld in vorsorgende und nachhaltig wirksame Maßnahmen der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu investieren? Nur wenn die Friedensprozesse von den vom Konflikt betroffenen Gesellschaften selbst getragen werden, lässt sich ein ständiges Wiederaufflammen von Krisen und Gewalt verhindern – solche Friedensprozesse aber werden nicht durch militärische, sondern durch zivile Maßnahmen angestoßen und befördert (vgl. die Beiträge 2.1. und 3.8.). Aus diesem Grund scheint – gewissermaßen in Ergänzung zu den Aktivitäten der Rüstungs-Lobby – auch die Zivile Konfliktbearbeitung einer intensivierten Lobby-Arbeit in Parlamenten, Regierungen und Gesellschaft zu bedürfen. Die Broschüre “Frieden braucht Gesellschaft!” der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung ist ein Baustein darin, der den gemeinsamen Erfolg der “Zivilisten” in Parlament, Regierung und Gesellschaft befördern kann.

Die Bestandsaufnahme der Nichtregierungsorganisationen: Wirklichkeit und Anspruch

Während sich die Praxis gesellschaftlicher Aktivitäten für Zivile Konfliktbearbeitung als äußerst vielfältig und differenziert darstellt, gehen die Ansprüche von Nichtregierungsorganisationen noch weit über die in den vergangenen Jahren schon erreichten Fortschritte hinaus. So wird von der Bundesregierung erwartet, dass sie die Zivile Konfliktbearbeitung zum “durchgängigen handlungsleitenden Prinzip der deutschen und europäischen Politik” macht.⁹ Den gesellschaftlichen Akteuren in der Zivilen Konfliktbearbeitung wird nahegelegt, “sich in ihrem Bereich von Verantwortlichkeiten verstärkt um akteursübergreifende Grundverständnisse und Leitbilder zu grundsätzlichen Fragen der Zivilen Konfliktbearbeitung” zu bemühen.¹⁰ Zugleich soll darauf hingewirkt werden, mithilfe zusätzlicher Finanzmittel den verschiedenen Trägern ziviler Friedenseinsätze eine verbesserte Planung, Umsetzung und ein systematischeres Monitoring ihrer Projekte zu ermöglichen. Gerade letzteres scheint unterentwickelt zu sein, obwohl hierin doch die große Chance liegt, Instrumente und Ansätze in ihrer Wirkung systematisch zu überprüfen und darüber weiterzuentwickeln. Darauf ist ein Handlungsfeld angewiesen, welches sich nicht nur von seinem Umfang her in den vergangenen knapp zehn Jahren rasant entwickelt hat, sondern

⁹ Plattform, a.a.O., S. 75.

¹⁰ Ebd., a.a.O., S. 9.

in dem auch eine große Zahl von Organisationen tätig ist, die erst in den 1990er Jahren mit Ziviler Konfliktbearbeitung begonnen haben.¹¹

Während sich der Aktionsplan der Bundesregierung auf zivile Krisenprävention im Ausland konzentriert, betont die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung auch die Notwendigkeit, Gewaltkonflikten in Deutschland mehr Aufmerksamkeit zu schenken: “Programme des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) finden zwar im Ausland statt. Aber auch im Inland ist Gewalt vorzubeugen, zu deeskalieren und aufzuarbeiten. Deshalb sollte ein Ziviler Friedensdienst im Inland (ZFDiD) eingerichtet werden.”¹² Gerade auch auf diesem Feld haben verschiedene Nichtregierungsorganisationen der Zivilen Konfliktbearbeitung Praxiserfahrungen vorzuweisen: “Internationale BeobachterInnen können auch in Deutschland bei gewaltfreien Aktionen Schutz für die schwächere Konfliktpartei bieten. Das Gorleben *International Peace Team* (GIPT) [... beispielsweise] ist ein internationales Menschenrechtsteam zur Beobachtung und Dokumentation der Ereignisse um Atommülltransporte nach Gorleben”.¹³ Ein anderes Beispiel sind Streitschlichterprogramme, die angesichts zunehmender Gewaltbereitschaft unter SchülerInnen in Schulen eingerichtet werden. Durch Schulmediation sollen nicht nur Konflikte in den Klassen konstruktiv bearbeitet werden, sondern ganze Schulen eine neue Konfliktkultur erlernen, die dann auch auf die Elternhäuser der SchülerInnen ausstrahlt.¹⁴ Auch in der außerschulischen Bildungsarbeit sind friedenspädagogische Tätigkeiten für Zivile Konfliktbearbeitung gefragt, etwa durch die Bereitstellung von Materialien, Fort- und Weiterbildungsangeboten oder die Beratung von Lehrenden und MultiplikatorInnen friedenspädagogischer Arbeit.¹⁵

Während dieser Praxis-Teil der Bestandsaufnahme der Plattform vielfältiges Anschauungsmaterial für nationale und internationale Maßnahmen der Zivilen Konfliktbearbeitung bietet, sind die konzeptionellen Einleitungsteile zu Begriff, Akteuren und Rahmenbedingungen der Zivilen Konfliktbearbeitung in Deutschland so angelegt, einen knappen, systematischen Einblick zu liefern. Am wichtigsten aber sind den HerausgeberInnen und dem Redaktionsteam dieser Broschüre die Handlungsempfehlungen, die sich nicht nur an den Staat richten, sondern auch an *gesellschaftliche* Akteure in der Zivilen Konfliktbearbeitung:¹⁶

- Entwicklung akteursübergreifender Grundverständnisse und Leitbilder zur Zivilen Konfliktbearbeitung;
- Ausbau der Programme zur Qualifizierung sowie zur Aus- und Weiterbildung für die Arbeitsfelder der Zivilen Konfliktbearbeitung;
- Systematischer Ausbau des Fach- und Erfahrungsaustauschs zur Zivilen Konfliktbearbeitung;

11 Siehe dazu die Ergebnisse der Befragung zivilgesellschaftlicher Organisationen in der Bestandsaufnahme der Plattform (a.a.O., S. 31-40).

12 Plattform, a.a.O., S. 9.

13 Harald Müller: Internationale BeobachterInnen bei gewaltfreien Aktionen in Deutschland – Das *Gorleben International Peace Team*, in: Plattform, a.a.O., S. 53.

14 Vgl. Günther Braun: Richtig Streiten lernen – durch Schulmediation und Streitschlichterprogramme, in: Plattform, a.a.O., S. 60-62.

15 Vgl. Uli Jäger: Friedenspädagogik für Zivile Konfliktbearbeitung – Das Institut für Friedenspädagogik Tübingen, in: Plattform, a.a.O., S. 55-56.

16 Plattform, a.a.O., S. 8-10.

- Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit zu Konzepten, Programmen und Projekten der Zivilen Konfliktbearbeitung;
- Weiterentwicklung der Instrumente zur Konfliktdanalyse, zum Monitoring und zur Evaluation der Zivilen Konfliktbearbeitung.

Viele der empfohlenen Maßnahmen sind auf die von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Seite gewünschte intensivierte Zusammenarbeit angewiesen, wie sie etwa auch in dem geplanten Beirat für zivile Krisenprävention der Bundesregierung institutionalisiert werden soll.¹⁷ Sie verlangen aber zugleich von den angesprochenen gesellschaftlichen Akteuren ein zusätzliches Engagement für die das jeweils eigene Handlungsfeld übergreifenden Aufgaben der Zivilen Konfliktbearbeitung. Wenn der Titel "Frieden braucht Gesellschaft!" stimmt, sollten der vorgelegten "Bestandsaufnahme" auch schon bald die Aktionspläne der Nichtregierungsorganisationen und deren öffentlich sichtbaren Aktivitäten folgen.

Die Umsetzung der Pläne und Aktionen ist gefragt

Alle Befürworter ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung versprechen sich großen Nutzen von verbesserter Zusammenarbeit, erhöhter Kohärenz der Maßnahmen, Weiterentwicklung der Instrumente und Qualifizierung des Personals. Ohne erhöhte Ressourcen in personeller wie finanzieller Hinsicht wird dies nicht zu haben sein. Schaut man auf die Opfer und die Folgekosten von Gewaltkonflikten, dürfte es nicht schwerfallen, den Plänen und Ankündigungen auch finanzielle Taten folgen zu lassen. Wenn zivile Krisenprävention wie das Abschließen des Autos ist, sollte der deutsche Beitrag zum globalen Diebstahlschutz nicht an fehlenden 50 Mio. Euro scheitern. Die augenblicklich bestehende Chance, dass Bundesregierung und Nichtregierungsorganisationen fest entschlossen sind, vermehrt auf zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu setzen, darf nicht ungenutzt verstreichen, denn es droht eher eine Zunahme als ein Verschwinden eskalierender Gewaltkonflikte. Zivile Krisenprävention bleibt die einzige wirksame Vorsorgemaßnahme, denn auf absehbare Zeit wird die elektronische Eskalationssperre für gesellschaftliche Konflikte nicht zu erfinden sein.

Christoph Weller

¹⁷ Siehe Aktion 147 (S. 64) des Aktionsplans: "Relevante nichtstaatliche Akteure werden über einen Beirat für zivile Krisenprävention einbezogen."