



Die aktuelle Kolumne
vom 01.12.2008

**2009: Eine neue Chance
für zivile Krisenprävention?**

Von Dr. Jörn Grävingholt
Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik



2009: Eine neue Chance für zivile Krisenprävention?

Wenn Barack Obama in sieben Wochen den Amtseid als neuer Präsident der Vereinigten Staaten ablegt, begleitet ihn weltweit die Hoffnung auf einen Wandel in der amerikanischen Außenpolitik. Aber während allgemein mit einer größeren Hinwendung der USA zum Multilateralismus gerechnet wird und Nicolas Sarkozy auch namens der EU auf ein Amerika hofft, „das aufs Neue mit seinen Partnern den Weg aufzeigt“, warnen manche Beobachter, für Europa könnte in den Krisenregionen der Welt die „Stunde der Wahrheit“ anbrechen. Nun könnten sich die Fälle häufen, in denen Amerika den Europäern, die bislang zu Recht über ausbleibende Konsultationen und einseitig militärisch angelegte Strategien ihres transatlantischen Partners klagten, mehr Mitsprache in Aussicht stellt und ihnen dafür ein verstärktes Engagement abverlangt. Beispiele reichen von Afghanistan über den Irak bis nach Afrika. Noch ist unklar, wie die Europäer mit dieser Herausforderung umgehen werden. Doch jenseits militärischer Fragen sollten sie die Gelegenheit ergreifen, die USA für eine Initiative zu gewinnen, die den Leitgedanken der *zivilen Krisenprävention* mit neuem Leben füllt.

2009 wird es zehn Jahre her sein, dass UN-Generalsekretär Kofi Annan die Staaten der Welt aufrief, Bürgerkriegen und anderen Gewaltkonflikten eine „Kultur der Prävention“ entgegenzusetzen, statt auf Katastrophen nur im Nachhinein zu reagieren. Dabei schloss er den frühzeitigen Einsatz militärischer Mittel nicht aus, dachte aber in erster Linie an zivile Beiträge. Diese sollten zum Abbau von Spannungen beitragen und zur Schaffung sozioökonomischer und politischer Bedingungen, welche Gewaltkonflikte unwahrscheinlicher werden ließen. In den Folgejahren riss die Diskussion über den Stellenwert nichtmilitärischer Mittel zur Verhütung, Eindämmung und Nachsorge gewaltsamer Konflikte zwar nicht ab, doch die Anschläge vom 11. September 2001 ließen eine andere Logik Oberhand gewinnen: Mit den Kriegen in Afghanistan und im Irak sowie dem Bild und der Realität des „Krieges gegen den Terror“ dominierte militärische und sicherheitspolitische Reaktion anstelle ziviler Prävention die politischen Agenden beiderseits des Atlantiks.

Dennoch wurde, in der Öffentlichkeit eher unbemerkt, die Infrastruktur ziviler Krisenprävention weiterentwickelt. In Großbritannien entstanden „*Conflict Prevention Pools*“ als Finanzierungsinstrumente unter gemeinsamer Leitung der Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsressorts. In Deutschland gab sich die rot-grüne Bundesregierung 2004 einen „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Das von vielen Seiten als innovativ und nachahmenswert gelobte Dokument wurde ein Jahr später von der Großen Koalition unverändert übernommen. Der Aktionsplan postulierte einen Vorrang vorbeugender und ziviler Maßnahmen vor militärischer Reaktion, bekannte sich zu mehr Ressortkooperation und Politikkohärenz nach innen sowie Koordination und Multilateralismus nach außen und strebte eine engere Kooperation mit der Zivilgesellschaft an. Prominente Vorhaben waren der Ausbau des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) und des Personalpools beim Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF).

Mittlerweile indes scheint es, als sei allgemeine Erschöpfung eingetreten. Noch heute ist der konzeptionelle Vorspann des deutschen Aktionsplans ein beachtenswertes Dokument politischer Selbstverpflichtung. Doch viele der rund 160 „Aktionen“, die die Verpflichtungen in konkretes Handeln übersetzten, waren schon vorher ins Leben gerufen worden, so etwa ZFD und ZIF. Andere beinhalteten eher unverbindliche Absichtserklärungen. Zwei „Umsetzungsberichte“ von 2006 und 2008, in denen die Bundesregierung Rechenschaft über ihre Aktivitäten



im Bereich ziviler Krisenprävention ablegte, vermeldeten zwar etliche Erfolge beim Abarbeiten des Aufgabenhefts, doch Kritiker warnen, von einem gelungenen Übergang zu einer „Kultur der (zivilen!) Prävention“ könne noch lange keine Rede sein. Komplexe Missionen wie jene in Afghanistan haben zwar – inspiriert vom Aktionsplan – neue Formen der Koordination zwischen Militär, Entwicklungszusammenarbeit und klassischer Außenpolitik entstehen lassen, doch zugleich auch neue Fragen, wie etwa jene nach dem richtigen Verhältnis von Nähe und Distanz zwischen Militär und nichtstaatlichen Hilfsorganisationen, aufgeworfen.

Für Irritationen sorgte auch das Weißbuch zur Sicherheitspolitik von 2006 mit der Festlegung, zivile Krisenprävention sei nicht als Abgrenzung zu militärischer Krisenprävention zu verstehen, sondern schließe diese mit ein. Aktuelle Diskussionen wie jene um eine internationale Intervention im Kongo lassen erkennen, dass die politische Debatte noch immer vom raschen Ruf nach militärischen Mitteln dominiert wird. Der Aktionsplan war ein wichtiger und richtiger erster Schritt. Nun kommt es darauf an, ihn im Lichte der gemachten Erfahrungen weiterzuentwickeln, um dem Anliegen ziviler Krisenprävention zu größerer Wirksamkeit zu verhelfen.

Wenn Europa heute vor der Herausforderung steht, die internationale Debatte um Kriseninterventionen mit neuen Impulsen zu versehen, kann Deutschland seine eigenen Erfahrungen einbringen. Es sollte die Gelegenheit nutzen, eine offene Diskussion mit den europäischen und transatlantischen Partnern über Möglichkeiten und Grenzen, Instrumente und Strukturen ziviler Krisenprävention anzustoßen. Es gibt viele Lernerfahrungen auszuwerten, aber auch manche Lücken zu identifizieren. Die notwendige Diskussion müsste sich um drei Themen drehen:

Erstens müsste offener und ehrlicher als bisher diskutiert werden, in welchen Fällen ein externes Engagement überhaupt sinnvoll ist. Hier sind keine allgemeingültigen Antworten zu erwarten. Wichtig wäre aber – gerade wenn über militärische Optionen nachgedacht wird – jene Fragen zu identifizieren, die unbedingt vor jedem Engagement gestellt und beantwortet werden müssten: Welches erreichbare Ziel wird verfolgt, und sind sich die Beteiligten darüber einig? Entspricht der Bereitschaft, kurzfristig Verantwortung für den Schutz bedrohter Bevölkerungsgruppen zu übernehmen, auch eine gleichermaßen große Bereitschaft und Möglichkeit (!), langfristig so engagiert zu bleiben, dass auf der Basis lokaler Verantwortung funktionierende, den Menschen Sicherheit gewährende staatliche Strukturen erwachsen können? Und schließlich: Verfügt ein mögliches Engagement über ein ausreichendes Maß an internationaler Legitimität, um nicht als bloße selektive Interessenwahrnehmung des „Westens“ zu gelten. Ein UN-Mandat dürfte hierzu die notwendige, aber keineswegs immer eine hinreichende Bedingung sein.

Zweitens wäre zu diskutieren, welche Form des Engagements aussichtsreich ist: Ein Vorrang vorbeugender und ziviler Maßnahmen, wie ihn Deutschland für sich formuliert hat, kann nur gelingen, wenn die internationale Diskussion in diesem Sinne neu befruchtet wird. Das Verhältnis zwischen militärischen und zivilen Maßnahmen wird international zu wenig diskutiert. Die derzeitige Dynamik lässt allzu leicht nach militärischen Kapazitäten rufen, wenn es ein Land erst einmal über die Schwelle der internationalen Aufmerksamkeit geschafft hat (was meist bedeutet, dass die humanitäre Katastrophe kaum noch aufzuhalten ist). Das Problem hierbei: Weder verfügt die Staatengemeinschaft über genug gut qualifizierte militärische Kapazitäten, um einer solchen „Nachfrage“ nachkommen zu können (was einer Priorisierung nach politischen Eigeninteressen der großen Zahler- und Truppenstellernationen Vorschub leistet), noch liegt auf der Hand, dass die militärische Option tatsächlich in den meisten Fällen die geeignete Lösung bietet. In den Hintergrund tritt auch, dass zivile Krisenprävention ein Aufruf an alle außenwirksamen Politikfelder ist, so etwa die Handelspolitik, Agrarpolitik, Energiepolitik oder die



Rüstungsexportkontrolle. Diese müssten ihr Handeln weit im Vorfeld akuter Krisen auf konfliktverschärfende Wirkungen in anderen Ländern hin in den Blick nehmen.

Drittens muss das Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Maßnahmen innerhalb kombinierter Missionen international diskutiert werden. Ein Zustand wie in Afghanistan, wo jede Führungsnation eines regionalen Wiederaufbauteams (PRT) ein anderes Konzept der zivil-militärischen Koordination bis hin zur Subordination verfolgt, taugt als Vorbild für zukünftige Missionen kaum. Das Verhältnis von zivilen zu militärischen Akteuren enthält für Post-Konflikt-Gesellschaften symbolische Botschaften von erheblichem Gewicht. Diese Botschaften in einer Situation wie in Afghanistan richtig zu entschlüsseln, dürfte selbst wohlmeinenden Einheimischen schwer fallen. Auch der Umgang mit nichtstaatlichen Hilfsorganisationen gehört auf die Agenda. Und schließlich müsste die Diskussion in eine Debatte darüber münden, welche zivilen Instrumente langfristig zu stärken sind. Die EU hat sich mit ihrem „Zivilen Planziel 2010“ eine Kapazitätsplanung gegeben, die einerseits in eine internationale Debatte eingebettet werden müsste und der andererseits eine Entsprechung auf nationaler Ebene, so etwa in Deutschland, fehlt.

Wird eine solche umfassende Debatte nicht geführt, werden auch damit Entscheidungen getroffen: für Ad-hoc-Lösungen, bei denen nicht die Aufgaben die Mittel bestimmen, sondern nach den vorhandenen – das heißt primär: militärischen! – Mitteln die Aufgaben definiert werden; für Pfadabhängigkeit, die dazu führt, dass Einsätze weniger nach Maßgabe jeweils *anstehender* als nach dem Muster *vorheriger* Aufgaben geplant werden; und schließlich für eine Priorisierung von Schadensbegrenzung *nach* dem Ereignis über Schadensverhütung vor dem Krisenausbruch, weil uns nur für Ersteres in größerem Ausmaß die (militärischen) Mittel zur Verfügung stehen. Das Ergebnis wäre eine Militarisierung internationalen Engagements auf eine Weise, die auch auf Seiten der Streitkräfte mit großer Sorge gesehen wird. Ein Übergang von der Reaktion zur Prävention wäre das nicht.



Von Dr. Jörn Gravingholt
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)