



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven



Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt

Anforderungen an eine
deutsche Friedenspolitik

Michèle Auga

März 2007

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG



Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen
Ziele, Instrumente, Perspektiven

Mit dem Projekt „Kompass 2020“ leistet die Friedrich-Ebert-Stiftung einen Beitrag zu einer Debatte über Deutschlands Ziele, Rolle und Strategien in den internationalen Beziehungen. „Kompass 2020“ begleitet mit Veranstaltungen und Publikationen das Jahr 2007, in dem die deutsche Außenpolitik durch die EU-Ratspräsidentschaft und den Vorsitz bei der G8 besonders im Rampenlicht steht. In rund 30 Einzelartikeln gibt das Projekt einen Überblick über die wichtigsten Themen und Regionen deutscher Außenbeziehungen. Diese Artikel haben dabei alle den gleichen Aufbau: Sie informieren zunächst über die wichtigsten Entwicklungen, die größten Herausforderungen und die zentralen Akteure in den jeweiligen Politikfeldern und Regionen. Der zweite Abschnitt analysiert die bisherige Rolle, die Strategien und die Wahrnehmung deutscher/europäischer Politik. Im Kapitel „Szenarien“ werden plausible, alternative Szenarien entwickelt, die veranschaulichen, welche Entwicklung das Politikfeld oder die Region in den kommenden 15 Jahren nehmen könnte. Im letzten Abschnitt schließlich werden mögliche Ansatzpunkte für die deutsche und europäische Politik formuliert.

Jochen Steinhilber
Katrien Klüver

Friedrich-Ebert-Stiftung
Referat Entwicklungspolitik
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Tel. +49-30-26935-972
Fax +49-30-26935-959
kompass2020@fes.de
www.fes.de/kompass2020

Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt

Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik

Michèle Auga



Abstract	2
I. Krisen in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik	3
I.1 Im Schatten der Globalisierung: Hunger, Gewalt und Staatszerfall	3
I.2 „Komm, wir bauen einen Staat!“	5
I.3 Das Gespenst der „Ethnizität“	5
I.4 Neue, alte Mediatoren: die Wiederentdeckung der Parteien.....	6
I.5 „Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik“	6
II. Neue deutsche Politikansätze.....	7
II.1 Prävention als Kampfansage	8
II.2 Konkurrenz statt Kohärenz: Das Weißbuch und die zivile Krisenprävention.....	9
III. Das Jahr 2020: Szenarien.....	11
III.1 Szenarium: Der Bumerang	11
III.2 Szenarium: Give Peace a Chance!	14
IV. Handlungsoptionen	17
IV.1 Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie	17
IV.2 Von der ultima ratio zur prima ratio: Vorrang der zivilen Konfliktbearbeitung..	18
IV.3 Zivil-militärische Zusammenarbeit	18
IV.4 Ressortübergreifende Konzepte und Strategien	18
IV.5 Finanzierungsinstrumente	19
IV.6 Staatliche, nichtstaatliche und gesamteuropäische Zusammenarbeit	19
IV.7 Präventionslobby	20

Abstract

Die Rahmenbedingungen des neuen Jahrhunderts machen eine präventive Politik, die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs auf nichtmilitärische Kategorien, nachhaltiges state building sowie zivile Konfliktbearbeitung erforderlich. Denn an die Stelle zwischenstaatlicher Kriege sind vielfach neue Formen gewaltsamer Konflikte getreten, die mit herkömmlichen Verfahren des Völkerrechts nicht einzudämmen sind. Sogenannte „neue Kriege“ führen zu einer Privatisierung von Gewalt, transnationaler Kriminalität, und auch zu Terrorismus. Trotz der allgemeinen Auflösungstendenzen von Nationalstaatlichkeit muss der Staat jedoch das zentrale Ordnungsmodell internationaler Politik bleiben. Gerät er aus den Fugen, nimmt die Wahrscheinlichkeit der gewaltsamen Austragung von Konflikten zu. Die Erosion staatlicher Steuerungskapazitäten ermöglicht Bürgerkriegsökonomien und die sogenannte „Schattenglobalisierung“. Staatszerfall ist kein unvorhersehbares, zufällig auftretendes Problem, Staatszerfall kündigt sich langfristig an. Eine zentrale Herausforderung der Zukunft lautet daher, gefährdete Staaten über *state-building* nachhaltig zu stärken. Dabei ist state building von nation building, das nicht a priori friedensfördernd ist, zu unterscheiden. Erforderlich ist, über die Analyse der Kernfunktionen des Staates hinaus einen Fokus auf gute Regierungsführung, gerechte Ressourcenverteilung und die Zivilgesellschaft zu legen.

In Deutschland herrscht heute ein breiter Konsens darüber, dass Friedensförderung eine Herausforderung ist, die eines kohärenten Ansatzes unterschiedlicher Politikbereiche bedarf. Der Entwicklungszusammenarbeit kommt dabei jedoch eine entscheidende Rolle zu. Der Begriff der „Zivilen Konfliktbearbeitung und Krisenprävention“ hielt erfolgreich Einzug in die außenpolitische Debatte. Zivilgesellschaftliche Akteure und ihr konfliktregulierendes Potential gewinnen zunehmend an Bedeutung. Verschiedene Grundsatzdokumente der deutschen Politik betonen den Gedanken der Prävention. Der vorliegende Artikel unterzieht das derzeitige sicherheitspolitische Denken, Planen und Handeln der deutschen Außenpolitik in Sachen Friedensförderung anhand der Bildung von Szenarien einer Überprüfung. Halten die aktuellen Prioritätensetzungen den Szenarien einer Welt des Jahres 2020 stand?

Die Ergebnisse zeigen, dass Deutschland das vorhandene Potential von Instrumenten, Akteuren und finanziellen Ressourcen noch nicht optimal nutzt. Kurskorrekturen wären möglich und nötig, sollen die Krisen der Welt des Jahres 2020 nicht letztlich auch zu Krisen in Deutschland führen.

Zu den Empfehlungen für eine weitblickende deutsche Friedenspolitik gehören die Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie, ressortübergreifende Konzepte, Strategien und Kriterienkataloge zum Thema *state-building*, die Überprüfung der derzeitigen Finanzierungsinstrumente, Öffentlichkeitsarbeit für zivile Konfliktbearbeitung, verbesserte staatliche und nichtstaatliche Zusammenarbeit und die Entwicklung von europäischen Koordinierungsstrategien zur Freisetzung von Synergien.

I. Krisen in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik

„Not ist Konflikt. Wo Hunger herrscht, ist auf Dauer kein Friede. Wo bittere Armut herrscht, ist kein Recht. Wo die Existenz in ihren einfachen Bedürfnissen täglich bedroht bleibt, ist es nicht erlaubt, von Sicherheit zu reden.“¹

I.1 Im Schatten der Globalisierung: Hunger, Gewalt und Staatszerfall²

Bereits 16 Jahre vor dem Ende des Ost-West-Konflikts, am 26. September 1973, lenkte Willy Brandt in einer vorausschauenden Rede vor den Vereinten Nationen die Aufmerksamkeit weg von der Systemkonfrontation hin zu den strukturellen Faktoren, die heute oft als ursächlich für sogenannte „neue Kriege“³ und gewaltsame Konfliktausprägung angesehen werden. Damit legte er die Fundamente für das erst 1994 entstandene Konzept der sogenannten „menschlichen Sicherheit“. Das vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen erarbeitete Konzept enthält die von Kofi Annan beim Millenniumsgipfel 2005 wiederholten Forderungen nach „Freiheit von Furcht“ und „Freiheit von Mangel“ (*Freedom from Fear* und *Freedom from Want*). Es stellt den bisherigen staatszentrierten Ansätzen der internationalen Politik ein neues, auf den individuellen Menschen konzentriertes Konzept gegenüber, wonach Stabilität in einer beliebigen Region nicht erreicht werden kann, solange die Menschen dort nicht von verschiedenartigen Bedrohungen frei sind. Mit dem Begriff der „menschlichen Sicherheit“ haben die VN jedoch auch auf die zunehmende soziale Unsicherheit im Kontext der Globalisierung und der Privatisierung von öffentlichen Gütern reagiert. Dementsprechend klagte Annan einen neuen, kollektiven Sicherheitsbegriff ein: „[a] comprehensive concept of collective security: one that tackles new threats and old and that addresses the security concerns of all states“.⁴ Die Sicherheitsbedürfnisse der Staaten einer Welt des 21. Jahrhunderts mögen sehr unterschiedlich sein, andererseits, so der Generalsekretär, seien „neue Unsicherheiten“ eine Bedrohung für die gesamte internationale Gemeinschaft: „civil violence, organized crime, terrorism and weapons of mass destruction. They also include poverty, deadly infectious disease and environmental degradation since these can have equally catastrophic consequences. All of these threats can cause death or lessen life chances on a large scale. [...] On this interconnectedness of threats we must found a new security consensus, the first article of which must be that all are entitled to freedom from fear, and that whatever threatens one threatens all.“⁵

Die Rahmenbedingungen internationaler Politik haben sich in hohem Maße verändert. An die Stelle zwischenstaatlicher Kriege sind vielfach neue Formen gewaltsamer Konflikte getreten, die mit herkömmlichen Verfahren des Völkerrechts nicht einzudämmen sind. Die Bezeichnung „innerstaatliche“ Kriege wird dem Phänomen dabei nicht ganz gerecht. Vielfach involvieren diese Konflikte Akteure in Nachbarstaaten, erzeugen transnationale Flüchtlingsströme und setzen damit über Grenzen hinweg ganze Regionen in Brand. Die sogenannten „neuen“ Kriege zeichnen sich durch Anwendung unkonventioneller (nicht völkerrechtlich geregelter) Methoden der kriegführenden

1] Brandt, Willy: Berliner Ausgabe, Band 6: Ein Volk der guten Nachbarn. Bonn. 2005. S. 504.

2] Die Mitglieder der AG Zivile Konfliktbearbeitung der Friedrich-Ebert-Stiftung haben maßgeblich an der Vorbereitung, Diskussion und Entwicklung des vorliegenden Papiers mitgewirkt. Ein besonderer Dank gebührt Anja Dargatz, Ralf Hexel, Britta Joerßen, Marei John und Annette Lohmann.

3] Vgl. Kaldor, Mary: Neue und alte Kriege, Frankfurt a.M. 2000; Münkler, Herfried: Die neuen Kriege, Reinbek bei Hamburg 2004; aber auch Pradetto, August: Neue Kriege, in: Gareis, Sven Bernhard und Klein, Paul (Hg.): Handbuch Militär und Sozialwissenschaft, Opladen 2004, der den Begriff in Frage stellt.

4] In larger freedom: towards development, security and human rights for all; report of the Secretary-General / United Nations, General Assembly. März 2005. [New York] 2005.S. 62.

5] Ebd.

Parteien aus. Sie sind – so Münkler – oft typisch für eine gesteigerte Grausamkeit und Brutalität gegen die Zivilbevölkerung und erinnern mehr an die Kriege der frühen Neuzeit als an die Staatskriege Clausewitz'scher Art.⁶ An die Stelle von vermeintlich berechenbaren nationalstaatlichen Armeen treten Akteure wie paramilitärische Einheiten, Rebellenorganisationen, terroristische Vereinigungen und kriminelle Banden. Selbst Polizeikräfte entwickeln eine Eigendynamik. Die Unterscheidung von öffentlich und privat löst sich sukzessive auf. Das Resultat ist eine Entstaatlichung der Gewalt.⁷ Im Jahr 2004 waren alle 19 größeren bewaffneten Konflikte solcher Natur. SIPRI, das renommierte Friedensforschungsinstitut, weist darüber hinaus auch auf einen umgekehrten Fall jüngerer Datums hin: „[Im Gegensatz zum] klassischen Verlauf, [bei dem] ein interner Konflikt sich oft zu einem zwischenstaatlichen Konflikt entwickelt, zeigten Entwicklungen im Irak [...] 2004 [...], wie ein internationaler Konflikt sich zu einem vollen internen Konflikt entfalten kann.“⁸

In der Fachliteratur zum Thema Friedensförderung werden Konflikte als notwendiges Phänomen gesellschaftlichen Wandels betrachtet. Vertrauen in das gesellschaftliche Zusammenleben, die von Kofi Annan geforderte „Freiheit von Angst“, entsteht jedoch erst, wenn Konflikte ausgetragen werden können, ohne dabei Gewalt befürchten zu müssen. Hierzu bedarf es in jeder Art von Gemeinwesen Normen (Verfassung, politische Kultur) und Institutionen (Gerichte, Polizei, Parlamente, Parteien) sowie Methoden, Instrumente und Verfahren (Verhandlungen, Minderheitenrechte), die Gewaltanwendung verhindern. *Zivile* Konfliktbearbeitung bedeutet in diesem Zusammenhang, „Normen und Institutionen zu besitzen oder zu entwickeln, die bei aktuellen und zukünftigen Konflikten Gewaltanwendung verhindern“⁹. Die gesellschaftliche Anerkennung von Regeln und die Akzeptanz des Gewaltmonopols des Staates sind dabei eine Grundvoraussetzung.

Mit dem Ende des Kalten Krieges und der damit verbundenen Aufmerksamkeit für andere Krisenherde wurde der internationalen Gemeinschaft jedoch brutal vor Augen geführt, dass der „Staat“ in vielen Fällen selbst zur Konfliktpartei wurde, dass Regierungen – wie z.B. im Sudan – ihre eigene Bevölkerung angriffen. Die „Krise der Staatlichkeit“ wurde immer häufiger als *eine* Ursache für die gewaltsame Eskalation von Konflikten genannt.

Trotz Globalisierung und Auflösungstendenzen von Nationalstaatlichkeit bleibt der Staat das zentrale Ordnungsmodell internationaler Politik. Gerät er aus den Fugen, nimmt die Wahrscheinlichkeit der gewaltsamen Austragung von Konflikten zu. Staatlichkeit und gewaltfreie Konfliktregulierung stehen in engem Zusammenhang. Durch seine Ordnungsfunktion und als wesentliches Element der internationalen Beziehungen wird der Staat zum Strukturproblem, wenn er zerfällt. Erst der *failed state* Afghanistan ermöglichte Rückzugs- und Transiträume für internationale Terrornetzwerke. Das Scheitern der Staatswerdung in den palästinensischen Gebieten begünstigte nachweislich das Erstarken der Hamas. Die Auflösung der Trennung zwischen öffentlich und privat ermöglicht Bürgerkriegsökonomien.¹⁰ Die Erosion staatlicher Steuerungskapazitäten ermöglicht die sogenannte „Schattenglobalisierung“, d.h. transnationale Korruptionskanäle, Menschenhandel, Drogenmärkte, Kleinwaffenhandel – organisierte Kriminalität. Und schließlich: Staatszerfall ist ansteckend. Zum Krankheitsbild des Staatszerfalls in einer gesamten Region gehören Flüchtlingsströme, Waffenproliferation, transnationale Kriminalität und der Zusammenbruch regionaler Märkte.

6] Münkler, Herfried: a.a.O., S. 10-25.

7] Vgl. Kaldor, a.a.O.

8] SIPRI Yearbook 2005. Armaments, Disarmament and International Security. Zusammenfassende Broschüre. Deutsche Fassung. Stockholm 2005. S. 2.

9] Vgl. Weller, Christoph und Kirschner, Andrea: *Zivile* Konfliktbearbeitung – Allheilmittel oder Leerformel? Möglichkeiten und Grenzen eines vielversprechenden Konzepts. In: IPG 4/2005 S. 10-29.

10] Vgl. Ehrke, Michael: Zur politischen Ökonomie post-staatlicher Konflikte. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn 2002 (Internationale Politikanalyse) sowie Andreas Hahn: Realitäten der Quasi-Staatlichkeit. Zur politischen Ökonomie alternativer Herrschaftsordnungen. In: INEF Report 82/2006.

1.2 „Komm, wir bauen einen Staat!“

Es mangelt bislang an einer allgemeingültigen Definition des Begriffs Staatszerfall. Der Ausdruck ist durchaus problematisch. Das englische Wort *falling* deutet auf eine Zwangsläufigkeit und Linearität, die der Wirklichkeit nicht gerecht wird, wie das Beispiel einiger „wiederauferstandener“ Staaten wie Uganda oder Kambodscha zeigt. In anderen Fällen (Libanon) hat das Ausmaß der Erosion über Jahrzehnte hinweg variiert. Staatszerfall muss demnach als Prozess definiert werden, in dem die Institutionen bestimmter Länder nicht oder kaum noch fähig sind, grundlegende staatliche Funktionen nach innen und nach außen zu erfüllen. Hierzu gehören die *Sicherheitsfunktion* (Gewährleistung nach innen und außen), die *Wohlfahrtsfunktion* (staatliche Dienst- und Transferleistungen sowie eine gerechte Ressourcenverteilung) und die *Legitimitäts- und Rechtsstaatsfunktion* (politische Partizipation, Justizwesen, öffentliche Verwaltung).¹¹ Der Grad der jeweiligen Erosion in den verschiedenen Sektoren kann anhand von quantitativen Daten wie des Human Development Index oder des Freedom House Index gemessen werden. Staatszerfall ist daher kein unvorhersehbares, zufällig auftretendes Problem, Staatszerfall kündigt sich langfristig an. Eine zentrale Herausforderung der Zukunft lautet daher, gefährdete Staaten über ein Set von Interventionsinstrumenten, die dem jeweiligen Typus eines Landes (im Sinne von „konsolidiert“, „schwach“, „versagend“ oder „gescheitert“)¹² gerecht werden müssen, über *state-building* nachhaltig zu stärken. Ein „one-size-fits-all-Ansatz“ wird dabei nicht von Erfolg gekrönt sein. Dies erfordert auch, über die Analyse der beschriebenen Kernfunktionen des Staates hinaus den Blick für Fragen guter Regierungsführung zu öffnen. Wodurch erhält ein Land *verantwortliche und kompetente Eliten* und eine *dialogbereite und -fähige Zivilgesellschaft*?

1.3 Das Gespenst der „Ethnizität“

Auch das Bewusstsein über die oft eklatanten Widersprüche des *nation-building*, wie z.B. die „Ethnisierung“ der Politik, muss geschärft werden. Im Gegensatz zu essentialistischen Positionen, die davon ausgehen, dass Ethnizität als eine Art natürliche Kategorie auf der Basis von objektiven Kriterien beschrieben werden könne, und die Menschen nach diesen Kategorien einteilen, käme es für eine effektive Friedensförderung stattdessen darauf an, den historischen, sozialen und politischen Umständen nachzugehen, die die Ursache einer übertriebenen Identifikation mit vermeintlich „ethnischen“ Gruppen darstellen. So hat schon die Internationale Balkan-Kommission von 1995 gefordert, Programme zu entwickeln, die „ethnische Konflikte und die Logik der Ausschließung“ entschärfen. Nach ihrem Verständnis hängt das Überleben einer Gesellschaft davon ab, „eine ‚Zivilgesellschaft‘ zu werden, in der sich gesellschaftliche Querverbindungen und Solidaritätsstrukturen als Gegengewicht gegen die Bande des Nationalismus entwickeln können“.¹³ Auch in anderen Krisenregionen der Erde hat sich die Annahme einer angeblich „natürlichen Gemeinschaft“ von Ethnien als das eigentlich Fatale erwiesen.¹⁴ Im Falle des Irak hat die amerikanische Aufteilungspolitik in Kurden, Sunniten und Schiiten zu einem Teufelskreis geführt, der Separationsgelüste erst geweckt hat.¹⁵ Es wird daher eine große Herausforderung für die

11] Vgl.: Miliken, Jennifer und Krause, Keith: *State Failure, State Collapse and State Reconstruction*. Oxford u.a. 2003 sowie Schneckener, Ulrich (Hrsg.): *States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem*. SWP-Studie. Berlin, November 2004. S. 43.

12] Schneckener, a.a.O., S. 17.

13] Vgl. Aspen Institute Berlin/Carnegie Endowment (Hrsg.): *Der trügerische Frieden*. Bericht der Internationalen Balkan-Kommission. Hamburg 1997. S. 75.

14] Vgl. Balibar, Etienne: *Die Nation-Form: Geschichte und Ideologie*. In: Balibar, Etienne und Wallerstein, Immanuel: *Rasse, Klasse, Nation. Ambivalente Identitäten*. 2. Auflage, Hamburg 1998. S. 111.

15] Vgl. Wieland, Carsten: *The Bankruptcy of Humanism? Primordialism Dominates the Agenda of International Politics*. In: IPG. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.). April 2005. S. 149. Vgl. auch: Gärber, André: *Der Nahe/Mittlere Osten – Die blockierte Region am Scheideweg*, Reihe Kompass 2020 – Deutschland in den internationalen Beziehungen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2007, S. 15.

Friedensförderung sein, den *Aufbau starker (transnationaler) Zivilgesellschaften* zu befördern, die in der Lage sind, dem Begriff der „Ethnizität“ etwas entgegenzusetzen. Der Ausdruck „Ethnizität“ muss als das enttarnt werden, was er ist: eine künstliche Zuschreibung von Identität zum Zwecke der kollektiven Mobilisierung, die in ihrer totalitären Version als Konzept für Vertreibungen und Massaker zur Durchsetzung einer „reinen Nation“ diente (vgl. Ruanda 1994 oder Srebrenica 1995)¹⁶. *Nation-building* auf der Basis von „Ethnizität“ ist also nicht a priori friedensfördernd und sollte deshalb auch nicht mit *state-building* verwechselt werden.¹⁷

1.4 Neue, alte Mediatoren: die Wiederentdeckung der Parteien

Das konfliktlösende Potential *politischer Parteien* wurde lange unterschätzt und der Zivilgesellschaft zugeschrieben. In vielen sogenannten „defekten Demokratien“ sind dysfunktionale Parteien und defekte Parteiensysteme in der Tat für Behinderungen des Konsolidierungsprozesses verantwortlich, ihre zentrale Funktion, als Transformationsriemen zwischen politischen Auffassungen einerseits und ihrer Umsetzung in staatliche Entscheidungen andererseits zu wirken, bleibt jedoch bestehen und kann nicht von der Zivilgesellschaft übernommen werden.¹⁸ Der Grad der Fragmentierung eines Parteiensystems hat einen entscheidenden Einfluss auf die Konsolidierung einer Demokratie und damit auf Konfliktverläufe in einer Gesellschaft.¹⁹ Es sind die Parteien, die es den Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern ermöglichen sollen, sich *friedlich* am politischen Prozess zu beteiligen. Durch ihre zum Teil maßgebliche Rolle bei der politischen Willensbildung haben sie eine herausgehobene und konfliktlösende Mediationsfunktion. Probleme und Gegenkräfte, dysfunktionale Parteien und defekte Parteiensysteme dürfen daher nicht zu dem Schluss führen, Parteien seien kein wichtiges Element (mehr), um ein Land auf Konsolidierungskurs zu bringen. Es kann und muss auch Aufgabe von Friedensförderung sein, Parteien in die Lage zu versetzen, ihre Funktionen innerhalb von repräsentativen Demokratien wahrzunehmen.²⁰

1.5 „Entwicklungspolitik ist Friedenspolitik“

Insbesondere seit dem 11. September 2001 wird *entwicklungspolitischen Beiträgen* eine zunehmende Bedeutung bei der Prävention von Konflikten zugewiesen. Die Selbstreflexion im Sinne des *Do-no-harm-Prinzips*²¹ ist dabei so groß wie wohl in kaum einem anderen Politikbereich. Dabei basiert die aktuelle Debatte auf der Erfahrung, dass alle Maßnahmen immer auch selbst Einfluss auf den Konfliktverlauf nehmen, und versteht Entwicklungspolitik – wiederum in der Tradition Willy Brandts – als Friedenspolitik.²² Der Begriff der „zivilen Konfliktbearbeitung und Krisenprävention“ hielt erfolgreich Einzug in die entwicklungspolitische Debatte. Zivilgesellschaftliche Akteure und ihr konfliktregulierendes Potential gewinnen zunehmend an Bedeutung. Dabei beinhaltet zivile Friedensförderung heute alle zivilen Maßnahmen, die vor, während oder nach einem gewaltsamen Konflikt darauf ausgerichtet sind, dessen friedliche Transformation zu erreichen und Strukturen und Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung zu etablieren.

16] Vgl. Balibar, Etienne und Wallerstein, Immanuel: Rasse, Klasse, Nation. Ambivalente Identitäten. Hamburg 1998.

17] Vgl. Jochen Hippler: Nation-Buidling. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung? Bonn 2004.

18] Vgl. Sartori, Giovanni: Parties and Party Systems. A Framework for Analysis, Camebridge 1976; Burnell, Peter: Building Better Democracies. Why Political Parties Matter. Westminster Foundation. Dezember 2004; Saxer, Marc: Parteiförderung als Instrument der Demokratieförderung. Unv. Manuskript. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin 2006.

19] Sartori, S. 119 ff.

20] Vgl. Saxer, a.a.O.

21] Do-no-harm ist die mit Abstand wichtigste Regel für die Entwicklungszusammenarbeit in Krisensituationen. Nach diesem Prinzip sollen nicht beabsichtigte Folgen von humanitärer Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit vermieden werden, so z.B. das Problem der möglichen Alimenterung kriegerischer Eliten. Vgl. Anderson, Mary B.: Do no harm: How Aid Can Support Peace – or War. London 1999.

22] Vgl. Bericht der Nord-Süd-Kommission: Das Überleben sichern. Gemeinsame Interessen der Industrie- und Entwicklungsländer („Brandt-Bericht“) vom 12.12.1980.

Frieden bedarf der Einbindung der gesamten Gesellschaft in den Friedensprozess und kann nicht von oben verordnet werden. Auch können externe Akteure einen solchen innergesellschaftlichen Prozess nur unterstützen, aber nicht selbst umsetzen. Aus diesem Grund ist die Förderung lokaler Friedensakteure und Friedensallianzen, sogenannter *peace constituencies*, von entscheidender Bedeutung. Es herrscht heute ein breiter Konsens darüber, dass Friedensförderung eine Herausforderung ist, die eines kohärenten Ansatzes unterschiedlicher Politikbereiche bedarf. Der Entwicklungszusammenarbeit kommt dabei jedoch eine entscheidende Rolle zu. Die Ursachen für Konflikte müssen erkannt und beseitigt werden, staatliche und nichtstaatliche Friedensakteure im Rahmen gesellschaftlicher und politischer Programme gefördert werden, strukturelle Stabilität muss hergestellt werden. Friedensförderung ist zu einem Querschnittsthema der Entwicklungszusammenarbeit geworden. Entscheidend ist dabei der Prozesscharakter ziviler Konfliktbearbeitung. Erst die kontinuierliche individuelle Verinnerlichung der Erfahrung mit gewaltfreier Bearbeitung von Konflikten schafft nachhaltigen Frieden. Möglichst kurzfristige, schnelle Deeskalationsstrategien durch externe Intervention entziehen einer konstruktiven Konfliktkultur den Boden, auf dem sie wachsen soll. Zivile Konfliktbearbeitung stellt zwar hohe Anforderungen, birgt jedoch auch ein großes Potential, wenn sie nicht als einmalige Unterbrechung eines Gewaltausbruchs, sondern als langfristige Strategie gesellschaftlicher Entwicklung verstanden wird.

II. Neue deutsche Politikansätze

Angesichts der beschriebenen Herausforderungen war auch die Bundesrepublik Deutschland gezwungen, ihre Außenpolitik neu zu formulieren. Eskalierende inner- und außereuropäische Konflikte, aber auch die wieder erlangte vollständige Souveränität zwangen die vereinte Bundesrepublik, sich den veränderten Rahmenbedingungen zu stellen. Sie tat dies zunächst durch ihre Mitarbeit im Rahmen der Formulierung einer Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) und hatte erkennbaren Anteil an der Entwicklung des darin verankerten „erweiterten Sicherheitsbegriffs“. So liegt ein deutlicher Akzent in der ESS auf dem mehrfach hervorgehobenen präventiven Gesamtinstrumentarium der EU, wie der Handels-, Entwicklungs- und Umweltpolitik der EU, der Abrüstung und Rüstungskontrolle sowie sicherheits- und verteidigungspolitischen Aktionen wie der maßgeblich von der EU getragene Stabilitätspakt und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für Südosteuropa oder der EU-Beitrag zur Einrichtung eines Internationalen Strafgerichtshofs.

Das Bekenntnis zur Charta der Vereinten Nationen verdeutlicht, dass militärische Gewalt nur als letztes Mittel und nur auf der Grundlage von Kapitel VII (einschließlich Artikel 51) Anwendung finden soll. Die Verantwortung für Frieden und Sicherheit liegt – so die ESS – beim UN-Sicherheitsrat. Darüber hinaus enthält die ESS ein deutliches Bekenntnis zur Rüstungskontrolle – auch hier ist eine deutsche Handschrift erkennbar.²³

Die Erfahrungen der „Neuen Kriege“, aber auch der Entwicklungen auf dem nahen Balkan, hatten bei allen EU-Mitgliedern zu der Erkenntnis geführt, dass militärische Maßnahmen allein nicht ausreichen, um einen nachhaltigen Frieden und Demokratie in den betroffenen Ländern zu etablieren. Dementsprechend wuchs auch in Deutschland der Bedarf an innovativen Instrumenten in der Außen- und Sicherheitspolitik. Die

²³ Vgl. auch den „Vier-Punkte-Plan zur nuklearen Abrüstung“ der SPD vom 26.6.2006.

1992 vom damaligen UN-Generalsekretär Buthros Buthros Ghali vorgelegte *Agenda for Peace* hatte in dieser Hinsicht großen Einfluss. Sie plädierte in erster Line dafür, Strukturen zu erkennen und zu unterstützen, „which will tend to strengthen and solidify peace in order to avoid a relapse into [violent] conflict“.²⁴

Eine breite Palette *nichtmilitärischer Instrumente* und *Methoden* wurde fortan von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren entwickelt.²⁵ Hierzu gehören im Sicherheitsbereich Entwaffnungs- und Demobilisierungsprogramme und die Reintegration von Kombattanten. 1999 kam es zur Gründung des – in Europa einmaligen – Zivilen Friedensdienstes in Deutschland. Er hat zum Ziel, den gewaltfreien Umgang mit Konflikten zu fördern und nach Konflikten zur Versöhnung beizutragen. So arbeiten ZFD-Expertinnen und -Experten gemeinsam mit örtlichen zivilgesellschaftlichen Partnerorganisationen, z.B. in Uganda und Sierra Leone, an der Wiedereingliederung von Vertriebenen und Kindersoldaten. Im Bereich der Politik wurden Wahlunterstützung, Rechts- und Justizreformen, aber auch Strafverfolgungsmaßnahmen entworfen. Unter den nichtstaatlichen Akteuren spielten die politischen Stiftungen eine bedeutende Rolle. Die Friedrich-Ebert-Stiftung konnte durch Kampagnen gegen Wahlkorruption erfolgreiche Beiträge bei der Durchführung von fairen Wahlen in ehemaligen Krisengebieten wie Benin, Kenia und Tansania leisten. Ein Rechtsstaatsprogramm der Konrad-Adenauer-Stiftung für Südosteuropa hatte zum Ziel, den Aufbau und die Festigung eines demokratischen Rechtsstaats in den Ländern der Region nachhaltig zu fördern. Spezielle Wirtschaftsförderungsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau unterstützten den Übergang von Plan- zu Marktwirtschaft in den ehemaligen Staaten des Ostblocks. Aufgabe der finanziellen Zusammenarbeit war es dabei insbesondere, konfliktverschärfende Faktoren „wie sozioökonomische Ungleichheiten, fehlende politische Partizipationschancen, fragile staatliche und unzureichende zivilgesellschaftliche Strukturen, politische Gewalt und Repression sowie die Konkurrenz um knappe Ressourcen in ihre Vorhaben mit einzubeziehen und ihnen entgegenzuwirken“.²⁶ Die Debatte über „Wirtschaft und Konflikte“ hat zu Fortschritten im sensiblen Bereich der Investitionen in Post-Konfliktländern geführt, wie z.B. zur Entwicklung neuer Verhaltensnormen für geschäftliche Aktivitäten, zur Beschränkung des Handels mit „Konfliktrohstoffen“ (Diamanten, Öl), zur Bekämpfung des sogenannten „Ressourcenfluchs“ und zu strengeren Geldwäschekontrollen für Korruptionserlöse. So wurde die GTZ beauftragt, sich stärker mit der „Privatwirtschaftsentwicklung in Konfliktregionen“ zu beschäftigen und befasst sich mit Instrumenten sowie mit der Formulierung einer guten Praxis der Privatwirtschaftsförderung in Wiederaufbauphasen.

Besondere Aufmerksamkeit erfuhr die Entwicklung von Programmen zur Reintegration von Flüchtlingen, zur Vergangenheitsbewältigung und zur Förderung unabhängiger Medien. Insbesondere im Zusammenhang mit der Rückführung und Integration der Vertriebenen in Bosnien-Herzegowina und den damit häufig verbundenen sozialen Konflikten ist der weitere Aufbau von Polizeikräften unterschiedlicher Bevölkerungsherkunft als ein konflikthemmender Faktor erkannt worden.

24] Buthros Ghali, Buthros (1992): *Agenda for Peace*. Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. New York: United Nations.

25] Vgl. Berghof: *Handbook for Conflict Transformation* (http://www.berghof-handbook.net/std_page.php?LANG=e&id=1) [15.11.2006]

26] Vgl. http://www.kfw-entwicklungsbank.de/DE_Home/Fachthemen/Konfliktpr89/Friedensentwicklung_in_der_Finanziellen_Zusammenarbeit.jsp [01.11.2006]

II.1 Prävention als Kampfansage

Der Gedanke der *Prävention* gewann innerhalb des sicherheitspolitischen Paradigmenwechsels erst relativ spät an Gewicht. Erst im rot-grünen Koalitionsvertrag von 1998 wurde eine kohärentere Abstimmung von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik im Vorfeld erstmals vereinbart. Ein wesentlicher Grund hierfür waren die Erfahrungen der neunziger Jahre, die als das Jahrzehnt der Balkankriege in die Geschichte eingingen. Die Kriege im ehemaligen Jugoslawien verlagerten sich schrittweise von Norden nach Süden, ohne dass die internationale Gemeinschaft in der Lage gewesen wäre, diese Entwicklung aufzuhalten: Was 1991 in Slowenien und Kroatien begann, folgte 1992 in Bosnien und erreichte 1999 schließlich Serbien, Montenegro und das Kosovo. Die klassische reaktive Politik und die traditionell eingeübten diplomatischen Mechanismen der Konfliktvorbeugung oder -eindämmung schienen offensichtlich nicht mehr zu greifen. Weder die unterschiedlichen Akteure noch die von ihnen eingesetzten Instrumente und Strategien hatten sich im Sinne einer befriedigenden Präventionspolitik hinreichend in der Praxis bewährt.

Die Einsicht in die Notwendigkeit einer veränderten präventiven Politik ist darüber hinaus unmittelbar mit den Katastrophen von Somalia, Sierra Leone und Ruanda verknüpft. Die schockierenden Bilder, die über die moderne Nachrichtentechnik Einzug in die bundesdeutschen Wohnzimmer hielten, haben den Präventionsgedanken in der Bundesrepublik nachweislich gestärkt. Darüber hinaus erschien es mit der Auflösung der bipolaren Systemstruktur 1989/90 zunehmend opportun, kollektives Handeln in den Mittelpunkt internationaler Politik zu stellen.²⁷ Nicht zuletzt waren es wohl auch finanzielle Anpassungszwänge, die es sinnvoll erschienen ließen, Konflikte vor einer gewaltsamen Austragung zu erkennen, einzudämmen und zu lösen. So steht der Präventionsgedanke durchaus auch im Zusammenhang mit dem Legitimationsbedarf der außen- und entwicklungspolitischen Eliten gegenüber einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit. Verschiedene Grundsatzdokumente der deutschen Politik versuchten fortan, den europäischen Konsens über möglichst kohärente Ansätze der Friedensförderung und den Gedanken der Prävention zu unterstreichen. Darüber hinaus bemühen sich alle Bundesregierungen seit 1998, den Wert eines einheitlichen, von einer zivilen Zielsetzung bestimmten Politikansatzes zu betonen. Dieser kommt im Gesamtkonzept der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ aus dem Jahr 2000, dem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ (2004) und im „Übersektoralen Konzept zur Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ des BMZ zum Ausdruck. Diese neuen Formen der Koordination und Strategieentwicklung stellten eine Innovation in Deutschland dar. Erstmals wurden staatliche und nichtstaatliche Akteure sowie militärische und zivile Ansätze miteinander in Beziehung gesetzt. Bereits am 1. September 2001 war in Deutschland die Gründung der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Friedensarbeit (FriEnt) erfolgt, einer Arbeitsgruppe von sieben staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen der entwicklungspolitischen Friedensarbeit.²⁸

27] Vgl. Leppgold, Joseph und Weiss, Thomas G.: *Collective Conflict Management and Changing World Politics*, New York 1988.

28] Vgl. www.frient.de [11.10.2006]

II.2 Konkurrenz statt Kohärenz: Das Weißbuch und die zivile Krisenprävention

Aufgrund des Fehlens einer nationalen Sicherheitsstrategie hat das jüngste „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ eine herausgehobene Bedeutung in der öffentlichen Diskussion über sicherheitspolitische Fragen.²⁹ Es erläutert die Sicherheitspolitik der Bundesrepublik innerhalb der vorgegebenen strategischen Rahmenbedingungen, ihre Werte, Ziele und Interessen. Auffallend ist die darin erkennbare Einmütigkeit der Großen Koalition und damit der beiden großen Volksparteien in Deutschland, dass „eine vorausschauende und nachhaltige, letztlich erfolgreiche Sicherheitspolitik [...] zivile und militärische Instrumente aufeinander abstimmen und zum Einsatz bringen [muss].“³⁰ Das Weißbuch geht ausführlich auf die Folgen innerstaatlicher und regionaler Konflikte, den Zerfall von Staaten sowie der damit häufig einhergehenden Entstaatlichung von Gewalt ein. Es konstatiert, dass „die in der Vergangenheit bewährten Strategien zur Abwehr äußerer Gefahren – wie Abschreckung und Einhegung – [...] gegen die neuen asymmetrischen, [...] Bedrohungen nicht aus[reichen]“. Deshalb bedürfe es „eines präventiven, effektiven und kohärenten Zusammenwirkens im nationalen wie internationalen Rahmen, einschließlich einer wirksamen Ursachenbekämpfung.“³¹ Sicherheitsvorsorge könne daher am wirksamsten durch Frühwarnung gewährleistet werden und müsse dabei das „gesamte sicherheitspolitische Instrumentarium“ einbeziehen. „Dazu gehören diplomatische, wirtschaftliche, entwicklungspolitische, polizeiliche und militärische Mittel, wenn geboten, auch bewaffnete Einsätze.“³²

Das Weißbuch enthält jedoch – abgesehen von Zitaten aus dem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“³³ – keine Verweise auf Instrumente, Methoden, Einrichtungen oder Organisationen der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Die geringe Aufmerksamkeit in der deutschen Öffentlichkeit für diesen zivilen Arbeitsansatz ist u.a. auch hierdurch zu erklären. Zwar wird der Erfolg zivilgesellschaftlicher Akteure bei der Lösung von Konflikten im Weißbuch nicht bestritten, die Bundeswehr überraschenderweise jedoch als Teil eines solchen zivilen Ansatzes genannt.³⁴ Die Konfliktbearbeitung – ein Feld, in dem die Außen- und Entwicklungspolitik, aber auch zahlreiche nichtstaatliche Akteure wie Kirchen und politische Stiftungen über jahrzehntelange Erfahrung und Fachwissen verfügen – wird im Weißbuch zukünftig (auch) der Bundeswehr zugeschrieben. Den (gesellschaftlich notwendigen, normalen) Konflikt an sich möchten die Autoren des Weißbuchs gänzlich verhindern: „Internationale Konflikt*verhütung* [sic!] und Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus sind auf absehbare Zeit ihre [der Bundeswehr, M.A.] wahrscheinlicheren Aufgaben. [...] Einsätze zur Konflikt*verhütung* und Krisenbewältigung unterscheiden sich hinsichtlich Intensität und Komplexität nicht von Einsätzen zur Verteidigung von Bündnispartnern.“³⁵ So bleibt der Präventivgedanke nicht nur auf der abstrakt-deklaratorischen Ebene. Möglichen Überlegungen einer Umschichtung von Mitteln aus dem kostenintensiven militärischen Bereich in den kostengünstigeren nichtmilitärischen Bereich werden so Argumente entzogen.

29] Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.): Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr. Berlin, Oktober 2006.

30] Ebd., S. 3.

31] Ebd., S. 16-17.

32] Ebd., S. 24.

33] Ebd., S. 26.

34] „Der Begriff ‚Zivile Krisenprävention‘ ist nicht als Abgrenzung zu militärischer Krisenprävention zu verstehen, sondern schließt diese ein.“ Ebd., S. 26.

35] Ebd., S. 64.

Es bleibt unklar, woher die Bundeswehr Fachwissen und Expertise für eine solche Präventivarbeit im Kontext zerfallender oder schwacher Staaten zukünftig nehmen könnte. Zum eventuellen Zivilisierungspotential der Streitkräfte oder zum möglichen Engagement von Seiteneinsteigern mit entsprechenden Qualifikationen, in Bereichen wie z.B. Verfassungsreform, Rechtsstaatsreform, Wahlvorbereitung, Demokratieförderung, Förderung der Zivilgesellschaft und Medien, trifft das Papier keine Aussage. Ein gewisses rot-grünes Erbe ist im Dokument noch vorhanden, wenn das Weißbuch anerkennt, dass die gewachsenen „Anforderungen [...] im Rahmen der jeweils zur Verfügung stehenden Finanzmittel nicht nur bei den Streitkräften einer bedarfsgerechten Mittelausstattung, sondern auch bei allen anderen mit [...] Friedenssicherung befassten Regierungsstellen [bedürfen].“³⁶

Wenn als Fazit unumstritten ist, dass die Rahmenbedingungen des neuen Jahrhunderts die Notwendigkeit einer präventiven Politik, die Ausweitung des Sicherheitsbegriffs auf nichtmilitärische Kategorien, nachhaltiges *state-building* sowie zivile Konfliktbearbeitung erforderlich machen, so wäre es interessant, das derzeitige sicherheitspolitische Denken, Planen und Handeln der deutschen Außenpolitik in Sachen Friedensförderung einer Überprüfung zu unterziehen. Halten die aktuellen Prioritätensetzungen den Szenarien einer Welt des Jahres 2020 stand?

III. Das Jahr 2020: Szenarien

Zahlreiche Untersuchungen zu Staatszerfall und neuen Kriegen betonen immer wieder zehn Faktoren, die einen *wesentlichen* Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer gewaltsamen Austragung von Konflikten haben.³⁷ Hierzu gehören (1) die Kompetenz der jeweiligen Eliten eines Landes, (2) das Verantwortungsbewusstsein der jeweiligen Eliten eines Landes, (3) das Ausmaß von vorhandener Rechtstaatlichkeit, (4) der Grad einer gerechten Ressourcenverteilung, (5) die Leistungsfähigkeit der lokalen Wirtschaft, (6) die Stabilität des regionalen Umfelds, (7) der Grad der demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors, (8) die Funktionalität der politischen Parteien, (9) die Dialogfähigkeit der Zivilgesellschaft und der Medien und (10) Gerechtigkeit der Ressourcenverteilung (Zugang zu Wohlfahrtsleistungen und Bildung). Die folgenden zwei Szenarien wurden aus einer Vielzahl möglicher Entwicklungen ausgewählt und beruhen auf der besonderen Beobachtung der Faktoren „Kompetenz und Verantwortungsbewusstsein der Eliten“ sowie „Gerechtigkeit der Ressourcenverteilung“ sowie ihrem Einfluss auf alle anderen Faktoren im Gesamtentwicklungsprozess.

III.1 Szenarium: Der Bumerang

Die europäischen Ostermärsche des Jahres 2020 sind erstmals wieder von gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und Demonstranten geprägt. Die deutsche Öffentlichkeit ist in einer Weise polarisiert, die an die NATO-Doppelbeschlussdebatten der achtziger Jahre erinnert. Angesichts der immer häufigeren Rückführung toter Soldatinnen und Soldaten aus Kriegsgebieten und der zunehmenden Einschränkung der Lebensqualität durch terroristische Bedrohungen in Deutschland ist die deutsche Öffentlichkeit an den Rand ihrer Toleranzgrenzen gekommen. Der tiefere Grund der Auseinandersetzung ist nach Ansicht vieler Experten jedoch die konzeptionelle Schwäche nationaler und europäischer Sicherheitspolitik. Noch immer

36] Ebd., S. 142.

37] Vgl. die im Development Assistance Committee (DAC) der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) erarbeiteten Guidelines Helping to Prevent Conflict oder Schneckenker, a.a.O.

fehlt eine nationale Sicherheitsstrategie, außer der Bundeswehr werden kaum andere Akteure in strategische Überlegungen einbezogen. Das BMZ hat zunehmend Schwierigkeiten bei der Begründung seiner Arbeit. Zu viele aus Steuergeldern finanzierte Entwicklungsprojekte gingen durch Kriege buchstäblich in Flammen auf. Willkür und Gewalt regeln im Jahr 2020 in vielen Staaten den Zugang zu Land, Wasser, Bodenschätzen oder Energie. Der „Süden“ wird im „Norden“ nur noch als Ansammlung schwarzer Löcher beschrieben, als Gefahr für Europa, da er fruchtbarer Boden für Terrorismus, Waffen- und Drogenhandel und kriminelle Netzwerke sei. Aus dieser Perspektive werden Sicherheitsstrategien konzipiert, „vor Ort“ wird interveniert. Die Welt des Jahres 2020 umspannt ein Krisengürtel:

Im regionalen Bermuda-Dreieck Afghanistan–Iran–Turkmenistan haben sich Instabilität und Gewaltstrukturen auf hohem Niveau etabliert. Die afghanische Regierung in Kabul bildet eine Enklave im eigenen Land. Die gesamte Region wird von unzähligen autonomen *warlords* regiert, die sich die Loyalität autonomer Milizen erkaufen. Mehrere Versuche der internationalen Gemeinschaft, den Mohnanbau in der Region einzudämmen, scheiterten. Von über 1100 afghanischen und internationalen Nichtregierungsorganisationen allein in Afghanistan im Jahr 2005 sind kaum mehr als 200 verblieben. Auseinandersetzungen um die Kontrolle von Straßen, Heroinfeldern, Wasserrechten und Minen, moderner Sklavenhandel und Raubbau an natürlichen Ressourcen bestimmen den Alltag der Bevölkerung. Die Lage scheint äußerst unübersichtlich, da sich verschiedene Konflikte in der Region überlagern. Die sozioökonomischen Rahmenbedingungen haben sich dramatisch verschärft. Der permanente Kriegszustand hat die Infrastruktur verwüstet. Allein Afghanistan beklagt über drei Millionen Todesopfer, über zwanzig Millionen Anti-Personen-Minen, eine Analphabetenrate von über 70 Prozent und die Flucht von bis zu 8 Millionen Menschen nach Pakistan und Iran. Gleichzeitig entwickelte sich die Region zwischen Herat und Mashhad zum Drehkreuz des internationalen Heroinschmuggels. Einzelne Gruppen erhalten zusätzliche Militärhilfe aus Pakistan, Iran und Russland, um deren Interessen in Afghanistan und Turkmenistan zu vertreten. Auch die USA sind involviert. Insbesondere Turkmenistan ist als Aufmarschbasis für eine militärische Operation gegen Teheran strategisch bedeutsam geworden.

In vielen Ländern des Südens dienen Justiz und Sicherheitssektor den Interessen der Eliten. Die Exekutive wird kaum kontrolliert. Die Presse ist vielfach gleichgeschaltet. Korruption und Klientelismus ersetzen Rechtstaatlichkeit. So hat sich die politische Lage in Südosteuropa kaum verbessert.³⁸ Die Länder der Region bekennen sich zwar zu den Grundsätzen der Demokratie und streben weiterhin die EU-Mitgliedschaft an. Reform und Modernisierung der öffentlichen Verwaltung und Justiz wurden jedoch immer weniger konsequent fortgesetzt. Auch beim Schutz der Minderheiten sind erreichte Verbesserungen wieder verloren gegangen. In Serbien und Montenegro kam es im Jahr 2018 angesichts der gescheiterten EU-Bewerbung, einer Wirtschaftskrise und knappen Ressourcen zu vermehrten gewalttätigen Übergriffen gegen Binnenvertriebene aus dem Kosovo. Deren inoffizielle Siedlungen sind von 586 (2005) auf 701 (2020) angestiegen, wobei die älteren Camps den Charakter permanenter Lager wie im Gazastreifen angenommen haben. Während in Serbien die Einflussnahme von Politikern auf Justiz und Medien noch immer an der Tagesordnung ist, sind im Kosovo organisierte Kriminalität und Korruption eine Hauptstütze der Wirtschaft.

Ein solches Klima hat Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung, sodass kaum ein Krisenstaat in den Weltmarkt integriert ist. Dementsprechend sinkende Steuereinnahmen und ein unverändertes Stadt-Land-Gefälle verhindern, dass ein Staat seine

38] Vgl. Joerissen, Britta: Der Balkan. Von Krieg, Frieden und Europa, Reihe Kompass 2020 – Deutschland in den internationalen Beziehungen, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2007.

Wohlfahrtsfunktion ausfüllen kann. Arbeitslosigkeit, geringe Einkommen und Armut münden schließlich in ein großes Gewaltpotential bei jüngeren Männern. Was als Studentendemonstration auf dem Campus der Universität Kairo im Frühjahr 2016 begann, entflammte als Jugendaufstand schließlich ganz Ägypten und mündete in einem Blutbad durch die überforderten Sicherheitskräfte. Die Wege vieler junger Selbstmordattentäter, die seit Jahren in europäischen Großstädten agieren, lassen sich nach Ägypten, Pakistan oder die palästinensischen Autonomiegebiete zurückverfolgen.

In vielen Fällen waren es sogenannte *trigger factors*, Auslöserfaktoren, die gesellschaftliche Konflikte zu Kriegen werden ließen: In Westafrika waren dies im Jahr 2015 die Auswirkungen von Natur- und Dürrekatastrophen bei gleichzeitigem Anwachsen von Flüchtlingsströmen. Zu vielen Menschen war die Flucht in die EU misslungen. In Weißrussland verursachte jahrzehntelange Unterdrückung der Opposition in Verbindung mit einer rapiden Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage 2017 bürgerkriegsartige Zustände. Vormalig rein innerstaatliche Auseinandersetzungen in Kolumbien weiteten sich zu einem lateinamerikanischen Regionalkonflikt aus, der vor allem nach dem Eingreifen der USA an Heftigkeit zunahm. Ausgesprochen schwache Staatlichkeit, ein fehlendes staatliches Gewaltmonopol in abgelegenen Regionen, vor allem aber der leichte Zugang zu Kleinwaffen hatten den Boden für nichtstaatliche Gewaltakteure über Jahre hinweg genährt.

Zwar sieht sich die bundesdeutsche Politik des Jahres 2020 nicht als Verursacher dieser weltpolitischen Entwicklungen. Die Diskussion über gescheiterte Konzepte der Außen- und Sicherheitspolitik gewinnt jedoch an Fahrt. Wie ist es zu einer solchen Entwicklung gekommen?

Während sich alle Bundesregierungen seit 1998 grundsätzlich zu den Prinzipien eines erweiterten Sicherheitsbegriffs bekannten, scheiterten Versuche in der Praxis an mangelndem politischen Willen. Der 6. unabhängige Bericht einer Expertenkommission über die Umsetzung des Aktionsplans vom April 2016 beklagt „bestehende Ineffizienz, fortwährende mangelnde Kohärenz und geringe Sichtbarkeit der zivil-militärischen Zusammenarbeit“. Während Bundeswehreinätze unter großer öffentlicher Aufmerksamkeit beschlossen würden, kämpften zivile Akteure um die Absicherung ihres Mandats. Ressourcen wie Personal, Finanzen oder zeitliche Vorgaben zwischen militärischen und zivilen Einsätzen differierten in einem Maße, die in eklatantem Widerspruch zum Aktionsplan stünden. Konfliktlinien aus Deutschland zwischen verschiedenen Ministerien würden in die Einsatzländer transportiert, sodass vor Ort Kontroversen über Arbeitsansätze und Zielgruppen geführt würden, die die Legitimität sowohl der entsandten Soldaten als auch der zivilen Fachkräfte untergraben würden.

Eine intensive Serie von Bundestagsdebatten in den Jahren 2008 und 2009 über Prioritäten deutscher Außen- und Entwicklungspolitik führte nicht zu einer Konzentration auf Kernbereiche. Innenpolitische Sachzwänge und die scheinbar mangelnde Attraktivität ziviler Ansätze gegenüber öffentlichkeitswirksamen Bildern einer „Bundeswehr im Einsatz“ verhinderten eine Anhebung der für Konfliktbearbeitung vorgesehenen Etats. Die von den VN betonte besondere Bedeutung der Arbeit mit Entscheidungseliten wurde über politische Stiftungen und zahlreiche Nichtregierungsorganisationen fortgeführt. Mangels adäquater Ausstattung blieb die Wirkung ihrer Arbeit jedoch weit unter den Möglichkeiten. Auch auf EU-Ebene fand keine Bündelung von Ressourcen statt. Stattdessen wurde auf jeweils nationale, prestigeträchtige Programme gesetzt. Der Mangel an einer gemeinsamen Vision übertrug sich auf die Wahrnehmung der EU in den Partnerländern. Uneinigkeit, Konkurrenz und Eigeninteresse in der EU konterkarierten eine Vorbildfunktion Deutschlands oder Europas und hielten Politikerinnen und Politiker in Afrika, Asien und Nahost davon ab, nach vergleichbaren Projekten zu streben.

Die wachsende terroristische Bedrohung in Deutschland führt seither zu einem Boom privater Sicherheitsdienste. Gleichzeitig mehren sich die Stimmen derer, die einen Rückzug der Bundeswehr aus allen Auslandseinsätzen und eine Re-Allokation von Haushaltsmitteln fordern. Die Bundesregierung sieht sich zunehmend unter Druck. Während man zum Millenniumswechsel 1999/2000 die Möglichkeit eines Krisengürtels im Süden schon als *worst case* angesehen hatte, reibt sich die Politik des Jahres 2020 irritiert die Augen: Die Krise im Süden wurde zur inneren Krise in Deutschland.

III.2 Szenarium: Give Peace a Chance!

Trotz vieler Rückschläge in den jeweiligen Zielländern des deutschen Engagements ist die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2020 als aktiver Förderer einer „vorbeugenden Diplomatie“ hervorgetreten. Deutschland ist in der Lage, über zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung als integrierten Bestandteilen einer „vernetzten Außenpolitik“ einen wesentlichen Beitrag zur weltweiten Friedensförderung zu leisten. Zwar sind Gewaltkonflikte in vielen Partnerländern noch immer präsent. Durch die Stärkung der zivilen Komponente von Friedensförderung konnten sie jedoch oft erfolgreich transformiert werden. Auch der Trend zum Staatszerfall konnte in vielen Fällen angehalten und teilweise sogar umgekehrt werden.

Der Sudan, der über lange Jahre als *failing state* galt, konnte über eine massive Präsenz von Blauhelmen, verbunden mit einer gezielten Stärkung des nationalen Dialogs, stabilisiert werden. Infolge internationaler Sanktionen begann die Regierung im Jahr 2009 damit, Kriegsverbrecher an den internationalen Strafgerichtshof auszuliefern. Das Verhältnis zur Staatengemeinschaft entspannte sich und rief viele internationale Organisationen zurück ins Land, die sich – mit Wissen der Regierung in Khartoum – vor allem in der Konfliktbearbeitung engagierten. Im Rahmen der deutschen Entwicklungshilfe wurden Maßnahmen zur Stabilisierung der Lebensverhältnisse von Flüchtlingen und ihre Reintegration gefördert. DED, GTZ und die deutschen politischen Stiftungen etablierten Regionalbüros in Juba und kümmern sich um die Wiederansiedlung und Reintegration von Vertriebenen. Dabei wird besonderer Wert auf Konfliktschlichtungsmechanismen gelegt. Besonders betroffene Gruppen wurden mithilfe eines Konzepts von *Community based Peace Building* betreut. Ca. 200.000 sudanesischen Flüchtlinge aus Uganda und 80.000 Flüchtlinge aus Kenia konnten bis zum Jahr 2020 wieder eingegliedert werden. Das Gewaltpotential der gesamten Region sank damit um ein Vielfaches.

Wahlen und das für 2011 angesetzte Referendum über die Einheit des Landes konnten friedlich abgehalten werden. Die neue Regierung blieb schließlich stabil und handlungsfähig, da beide Regierungsparteien – SPLM und NDC – ihre Legitimation aus fairen und freien Wahlen beziehen konnten, die die internationale Gemeinschaft mit einem immensen Aufwand 2013 und 2018 begleitet hatte. Ein ausgewogenes Wahlgesetz und Wahlbeobachtungsprogramme hatten einen fairen Verlauf garantiert. Die politische Absicherung führte zu einem größeren Pragmatismus und Kooperationswillen auf allen Seiten der Entscheidungseliten. Die nordsudanesischen Regionen wurden politisch und wirtschaftlich besser in den Staat integriert, wodurch sich der Darfur-Konflikt beruhigte und andere Regionalkonflikte nicht weiter eskalierten. ZFD-Expertinnen und -Experten aus Deutschland arbeiteten gemeinsam mit örtlichen zivilgesellschaftlichen Partnerorganisationen an Wiedereingliederungsmaßnahmen für ehemalige Kämpfer. Im Unterschied zu anderen Ländern gibt es im Sudan jedoch eine massive Präsenz der VN mit einer *Peace-Keeping*-Mission. Erst durch die gezielte Stärkung des nationalen Dialoges durch die zivilen internationalen Akteure wurde der Beginn eines nachhaltigen Friedens gesichert.

In anderen Ländern, die zu Beginn des neuen Jahrhunderts von Staatszerfall bedroht schienen, kann sich der Staatshaushalt im Jahr 2020 erstmals stabilisieren, erste Anzeichen für die Stärkung des formellen Sektors zeigen sich und ein zaghaft einsetzendes Wirtschaftswachstum kann festgestellt werden. Dies gilt insbesondere für Jordanien und den Jemen, beides krisenanfällige Rentenökonomien, die unter dem Zerfallsprozess des Irak, zunehmend knappen Ressourcen, strukturellen Ungleichgewichten und wachsender Arbeitslosigkeit litten. Die zunehmende soziale Ungleichheit führte in beiden Ländern um das Jahr 2010 zu terroristischen Anschlägen gegen das Regime und einer extrem angespannten Sicherheitslage, die nicht selten zu Menschenrechtsverletzungen führte.

Nach der Stabilisierung der öffentlichen Sicherheit und Reformen im Sicherheitssektor achteten beide Regierungen jedoch darauf, dass weitere Maßnahmen griffen, die die Legitimität staatlicher Institutionen erhöhen sollten. Während im Jemen Reformen in der Steuer-, Zoll-, Finanz- und Budgetverwaltung die Einnahmenseite des Staates verbesserten und gleichzeitig die Effizienz und Transparenz der Ausgabenseite erhöhten, waren in Jordanien insbesondere Reformen im Gesundheits- und Bildungsbereich erfolgreich. Eine zunehmend gut gebildete jordanische Bevölkerung klagte schließlich erfolgreich die Verbesserung von rechtsstaatlichen Standards ein. Entsprechende Programme wurden insbesondere aus der Bundesrepublik unterstützt. Bei der Bekämpfung von Misswirtschaft und Amtsmissbrauch konnten über die politische Erwachsenenbildung sowie über langfristige Beratungsmaßnahmen des deutschen Wirtschaftsministeriums in beiden Ländern Erfolge erzielt werden. Frei gewordene Ressourcen aus ausgetrockneten Korruptionskanälen konnten in den Gesundheits- und Bildungsbereich fließen, was die Loyalität der Bürgerinnen und Bürger zu ihrem Staat wiederherstellte. So wurde im Jemen ein „Kodex für gute Verwaltungspraxis“ erarbeitet und eingeführt. Die ressortübergreifende Arbeit der deutschen Außen- und Entwicklungspolitik machte sich bezahlt.

Unterstützung im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik und des Aktionsplans für Jordanien wurde auf deutsches Drängen hin nicht mehr lediglich an die Umsetzung von wirtschaftlichen Reformen geknüpft, sondern an konkrete Regierungspolitik im Sinne einer *good governance*. Jordanien ist im Jahr 2020 auf dem Weg zur Konsolidierung und beginnt seit kurzem mit einem demokratischen Reformprozess auf dem Weg zu einer konstitutionellen Monarchie.

Die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik ist im Jahr 2020 bekannt für eine erfolgreiche Friedenspolitik. Wie ist es dazu gekommen?

Entscheidend waren Weichenstellungen im ersten Jahrzehnt. Der europäische Integrationsprozess war im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik entscheidend vorangeschritten. Ein neues EU-Außenministerium ermöglichte fortan ein kohärenteres Handeln. Die mitgliedstaatliche Politik wurde dadurch nicht obsolet. Vielmehr konnten Synergien geschaffen und Kapazitäten besser genutzt werden. Deutsche Politik begann z.B., sich auf die Bearbeitung von strukturellen Faktoren in von Staatszerfall und Kriegen gefährdeten Partnerländern zu konzentrieren. Die Schaffung einer Europäischen Einsatztruppe hat dieser Politik zusätzlich Glaubwürdigkeit und Nachdruck verschafft. Eine 15.000 Menschen umfassende „Human Security Response Force“, eine gemischt zivil-militärische Einsatztruppe, untersteht dem EU-Außenministerium und wird vom Zivil-Militärischen Planungszentrum in Brüssel aus geleitet. Sie ersetzt die Bundeswehr in Auslandseinsätzen nicht, sondern ist vielmehr auf das Engagement der deutschen Armee angewiesen. Die erfolgreich abgeschlossene Transformation der

Bundeswehr ermöglicht es der Bundesrepublik, im Bündnisrahmen glaubhaft agieren zu können. Seit dem 11. September 2001 ist der NATO-Bündnisfall jedoch nicht mehr eingetreten.

Die international geführten Debatten über wirksame Maßnahmen des *state-building* hatten auch Einfluss auf die Strategiebildung in Deutschland. Seit einer intensiven Serie von Bundestagsdebatten 2008 und 2009 konzentrieren sich die deutschen Initiativen im Rahmen der GASP auf die Stärkung der jeweiligen Zivilgesellschaft, den Aufbau demokratischer Systeme sowie Rechtsstaats- und Sicherheitssektorreformen. Dabei liegt dieser Prioritätensetzung zugrunde, dass die Faktoren „Eliten in einer Gesellschaft“ und „Gerechtigkeit der Ressourcenverteilung“ in vielen Konfliktanalysen als besonders konflikt-dynamisch erkannt wurden. Die Mitgliedsländer der EU bündeln ihre Ressourcen und setzen jeweils die nationalen Organisationen verstärkt ein, die über komparative Vorteile gegenüber Einrichtungen in anderen Ländern verfügen.

Über zahlreiche Nichtregierungsorganisationen, die auf Erwachsenenbildung spezialisiert sind, arbeiten deutsche Expertinnen und Experten seither verstärkt in der *Aus- und Weiterbildung von Eliten*. Entscheidungsträger, aber auch Zivilgesellschaftsvertreter eines Landes sollen bewusst in ihren Kompetenzen, vor allem aber auch in ihrem Verantwortungsbewusstsein gestärkt werden. Dies geschieht über Demokratisierungshilfe, Parteienförderung, Korruptionsbekämpfung, Wahldurchführung und -beobachtung, Justizreform, Förderung der Menschenrechte und Geschlechterdemokratie, Förderung der Pressefreiheit, Verfassungsreform, Verwaltungsreform, Stärkung kommunaler Entscheidungsstrukturen, aber auch durch Kunst- und Kulturprojekte.

Innerhalb des zweiten Schwerpunkts deutscher Außen- und Entwicklungspolitik soll die jeweilige Wohlfahrtsfunktion eines Landes (wieder) hergestellt werden. Dabei geht es in vorderster Linie um eine gerechtere Verteilung von Chancen und Teilhabe an den Ressourcen eines Landes. Deutsche Entwicklungszusammenarbeit im Jahr 2020 ist bekannt für ihre Qualität im Rahmen von Maßnahmen, die der Grundversorgung der Bevölkerung dienen, die Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen aufbauen und die landwirtschaftliche Entwicklung fördern. Infolge deutscher Entwicklungshilfe wurde die Verteilung staatlicher Transferleistungen nachweislich verbessert. Der Erfolg einer Konzentration auf die genannten Faktoren sprach schließlich für sich. In den Schwerpunktländern deutscher Entwicklungszusammenarbeit konnte bis zum Jahr 2020 beobachtet werden, dass eine positive Entwicklung dieser Faktoren wiederum eine positive Auswirkung auf andere Faktoren hatte, die üblicherweise Gewaltkonflikte auslösen. Mit der Konzentration auf die Arbeit mit Entscheidungseliten konnte eine nachhaltige Wirkung für die Gesamtentwicklung erreicht werden. In der überwiegenden Zahl der Fälle hatte der bewusst vorgenommene Politikwechsel einer Gruppe von Entscheidungsträgern in den betroffenen Staaten die entscheidende Wende für eine veränderte Geschichtsschreibung bewirkt. Ihr bewusster Umgang mit ‚Verantwortung im Amt‘ war auffällig und hat die Bedeutung politischer Bildung erneut unterstrichen.

Ähnliches galt im Übrigen für die deutsche Politik. Auf der Basis einer nationalen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2009 wurden Konfliktlinien in der Ministerialbürokratie aufgelöst und Kapazitäten in gemeinsamen Regionalfonds sowie ressortübergreifenden Krisenbearbeitungsstäben gebündelt. An die Stelle der von Vielen befürchteten ineffektiven Bürokratie trat eine bessere Vernetzung. Die Bundeswehr,

die Arbeitsgruppe International Police Task Force, das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze und Nichtregierungsorganisationen arbeiten seit dem Jahr 2010 innerhalb gemeinsamer Planungs- und Rekrutierungsmechanismen, ohne ihre jeweilige Unabhängigkeit aufgeben zu haben. Die gemeinsame Analyse, Planung, Implementierung und Evaluierung anhand von Länderkonzepten führte zu einem holistischen Umgang mit Konflikten, ihren ursächlichen Faktoren und möglichen Einsatzinstrumenten zur Befriedung. Der Abbau von Berührungspunkten in der zivil-militärischen Zusammenarbeit führte zu einer größeren gegenseitigen Wertschätzung und Akzeptanz unterschiedlicher Herangehensweisen. Deutsche Soldatinnen und Soldaten sowie zivile Friedensfachkräfte treten bewusst auch gemeinsam in internationalen Einsätzen auf. Sie genießen dadurch eine hohe Anerkennung und Legitimität bei den betroffenen Bevölkerungen. In internationalen Fachkreisen spricht man von Deutschland als einer „Identifikationsmacht“, die erreichen möchte, dass die Menschen in den betroffenen Einsatzländern sich mit ihren Zielen und Werten identifizieren können anstatt eine *hidden agenda* zu vermuten.

Die Wertschätzung in der deutschen Öffentlichkeit für nichtmilitärische Konfliktlösungsmodelle hat sich – nicht zuletzt aufgrund geringerer Kosten – erheblich vergrößert, was an der gestiegenen Nachfrage nach positiven Nachrichten aus Präventionsprojekten z.B. in der Berichterstattung des deutschen Fernsehens deutlich wird. Die Auslandseinsätze der Bundeswehr genießen dort, wo sie dennoch unabdingbar geworden sind, eine hohe Akzeptanz in der deutschen Bevölkerung. Dass auch deutsche Soldatinnen und Soldaten dabei ihr Leben verloren haben, findet kritische Aufmerksamkeit und Respekt. Die Widerstände in Deutschland gegen eine angebliche Remilitarisierung deutscher Außenpolitik haben sich erheblich verringert.

IV. Handlungsoptionen

IV.1 Entwicklung einer nationalen Sicherheitsstrategie

Die Auseinandersetzungen über das „Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ haben den dringenden Bedarf an einer nationalen Sicherheitsstrategie erneut verdeutlicht. Aus der Sicht vieler Akteure der zivilen Konfliktbearbeitung wurden die Chancen, ein neues und zukunftsfähiges Verständnis von Sicherheits- und Friedenspolitik zu formulieren und nichtmilitärische Maßnahmen zur Krisenprävention und Konfliktlösung aufzuwerten, bislang nicht hinreichend genutzt. Das von Kofi Annan geforderte „kollektive Sicherheitsverständnis“ bedarf in Deutschland noch einer breiteren Verankerung. Eine Begründung von Sicherheitspolitik, die sich vor allem auf die eigenen nationalen Sicherheitsinteressen der Gefahrenabwehr konzentriert, greift zu kurz. Gefragt ist ein umfassender, holistischer Ansatz, der den Anforderungen einer interdependenten Welt des 21. Jahrhunderts gerecht wird. Eine nationale Sicherheitsstrategie könnte idealerweise den Abschluss einer breiten gesellschaftlichen Debatte über Deutschlands zukünftige Verantwortung bilden, die von Politikern, der Zivilgesellschaft, Sicherheitsexperten, Vertretern der Bundeswehr, aber auch Stimmen aus dem Süden geführt werden sollte. Die Koordinierung sollte dabei im Bundeskanzleramt und nicht im Verteidigungsministerium liegen.

IV.2 Von der *ultima ratio* zur *prima ratio*: Vorrang der zivilen Konfliktbearbeitung

Als Fazit der hier entwickelten Szenarien ergibt sich, dass die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik der kommenden Jahre versuchen muss, die ganze Palette der Instrumente ziviler Konfliktbearbeitung einzusetzen. Darüber hinaus gilt es, der Krisenprävention als *prima ratio* Vorrang einzuräumen, ehe militärische Gewalt als *ultima ratio* zum Zuge kommt. Die Überschätzung militärischer Einsätze als Mittel der Konfliktaustragung unterminiert bislang oft die Suche nach politischen Lösungen (siehe UNIFIL im Libanon). Obwohl mit militärischen Mitteln langfristig kein nachhaltiger Frieden geschaffen werden kann, ist in Deutschland seit Ende der neunziger Jahre ein Trend zu beobachten, wonach mit der Zunahme von Auslandseinsätzen der Bundeswehr die Akzeptanz militärischer Interventionen als Mittel der Politik wächst, obwohl die Erfahrungen auf dem Balkan, im Irak oder in Afghanistan das Gegenteil lehren.

IV.3 Zivil-militärische Zusammenarbeit

Die Europäische Union hat in ihrer Sicherheitsstrategie die neuen Bedrohungen des 21. Jahrhunderts erkannt, aber noch keine ausreichenden Fähigkeiten entwickelt, auf diese zu reagieren. Traditionelle Ansätze territorialer Verteidigung sind nicht mehr hinreichend tragfähig. Die EU – und damit auch Deutschland – ist daher langfristig gezwungen, Außenpolitik statt allein auf Staaten auch auf Individuen auszurichten. Diese Verpflichtung hat sie nicht nur historisch, sondern aus ihrem Eigeninteresse heraus. Die „Human Security Doctrine for Europe“ ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Die darin erwähnte Human Security Response Force, eine Art Mischform zwischen klassischer Friedenserhaltung und militärischer Intervention, ist ein innovativer Ansatz, lässt jedoch noch viele Fragen offen. Zivile Maßnahmen dürfen nicht Gefahr laufen, von sicherheitspolitischen Überlegungen dominiert zu werden. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe dürfen nicht im Windschatten militärischer Interventionen als rein strategische Optionen betrachtet werden. Gefragt ist eine Zusammenarbeit, die aufgrund gemeinsamer Ausbildungsmodule und aufeinander abgestimmter Strategien in gegenseitigen Respekt und Anerkennung mündet. Im Rahmen der zivilen Konfliktbearbeitung schien der beste Schutz der Akteure bislang ihre Neutralität und Unabhängigkeit sowie der Zugang zur lokalen Bevölkerung. Dies muss – auch wenn es paradox klingt – jedoch keine strikte Trennung von militärischen Aktivitäten, humanitärer Hilfe und ziviler Konfliktbearbeitung bedeuten. Im Gegenteil: Je offener militärische und nichtmilitärische Akteure in Krisengebieten zusammenarbeiten, desto glaubwürdiger können sie gegenüber der lokalen Bevölkerung auftreten. Dass Nichtregierungsorganisationen völlig interesselos handeln, wird in den Ländern des Südens nicht (mehr) grundsätzlich vorausgesetzt.

IV.4 Ressortübergreifende Konzepte und Strategien

Die Stabilisierung und Konsolidierung schwacher und gescheiterter Staaten ist nicht allein von einem Ministerium zu bewältigen. Ressortübergreifende Konzepte, Strategien und Kriterienkataloge zum state-building, die zur Überwindung von Konfliktlinien zwischen Ministerien in Deutschland beitragen könnten, sind dringend notwendig. Das vom BMZ entwickelte Konzept „Entwicklungsorientierte Transformation bei fragiler Staatlichkeit und schlechter Regierungsführung“ hat erste Kriterien, Strategien und Handlungsfelder umschrieben. Die deutschen Erfahrungen im Umgang mit fragilen Staaten sollten auch in die EU-Debatte um die Fortentwicklung der ESS einfließen.

In Sachen Koordination und Abstimmung existiert noch viel Potential für Synergien. Mit der Schaffung von Ressortkreis und Beirat sind erste institutionelle Konsequenzen für die Infrastruktur der Krisenprävention in Deutschland gezogen worden. Hier wäre eine verbesserte personelle und finanzielle Ausstattung – im Vergleich zur militärischen Infrastruktur – wegweisend.

IV.5 Finanzierungsinstrumente

Obgleich die Bundeswehr keine substanziellen Beiträge zur Bewältigung von Konfliktursachen leisten kann, erhält sie ein Vielfaches an Steuergeldern als diejenigen Akteure, die sich ursachenorientiert der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung widmen. Das Budget des BMZ (Einzelplan 23) für 2004 wies 3,8 Mrd. Euro auf und betrug damit knapp ein Sechstel des Haushalts des Bundesverteidigungsministeriums. Während die Förderung des zivilen Friedensdienstes beim BMZ und der Haushalts-titel des Auswärtigen Amtes für friedenserhaltende Maßnahmen zusammen knapp 30 Mio. Euro umfassen, waren im Bundeshaushalt 2004 allein für den Betrieb der Bundeswehr im Einzelplan 14 insgesamt 24 Mrd. Euro vorgesehen. Die „Deutsche Stiftung Friedensforschung“ (DSF) muss mit einem Grundkapital von etwa 25 Mio. Euro auskommen, während der Verteidigungshaushalt für den Bereich Forschung mit 952 Mio. Euro rechnet. Diese Zahlen verdeutlichen, dass eine erfolgreiche Krisenpräventionsarbeit eine Umverteilung erforderlich macht. Dabei könnte die Einrichtung gemeinsamer Finanzierungsinstrumente zur Verzahnung der Politik von AA, BMZ und BMVg (über thematisch gebundene Fonds oder Regionalfonds) Synergien schaffen.

Darüber hinaus sollten die im Bundeshaushalt für zivile Krisenprävention verwandten Mittel endlich erkennbar gemacht und im Bericht der Bundesregierung zum Aktionsplan so aufgeführt werden, dass nachvollziehbar wird, ob zivile Krisenprävention qualitativ wie quantitativ im Sinne des Aktionsplanes tatsächlich gestärkt wird. Im Sinne des Gendermainstreamings wäre darüber hinaus ein gesondertes Genderbudgeting in diesem Bereich empfehlenswert.

IV.6 Staatliche, nichtstaatliche und gesamteuropäische Zusammenarbeit

Die Erfahrungen zeigen, dass internationale Bemühungen um Konfliktbearbeitung und -regelung besonders dann Erfolge zeigen, wenn sie von staatlichen wie nicht-staatlichen Akteuren in multilateraler Zusammenarbeit mit vielfältigen Konzepten und Instrumenten, aber untereinander abgestimmt, umgesetzt werden. Deutschland besitzt gegenüber vielen anderen Ländern, z.B. mit den politischen Stiftungen oder der großen Anzahl von entwicklungspolitisch tätigen Nichtregierungsorganisationen, viele komparative Vorteile. Deutschland könnte sich zukünftig auf Bereiche konzentrieren, in denen es über besondere Erfahrung verfügt. Anstatt an sämtlichen strukturellen Konfliktursachen eines Landes zu arbeiten, wäre es sinnvoll – in Abstimmung mit anderen Europäern – eine Auswahl zu treffen. Expertise ist hierzulande insbesondere im Bereich der Demokratieförderung vorhanden und ausgeprägt. Programme zu Parteienförderung, Zivilgesellschaft, Rechtsstaatlichkeit, Medien, Arbeit mit Entscheidungseliten, Demokratisierungshilfe, Korruptionsbekämpfung, Verwaltungsethik, Wahldurchführung und -beobachtung, Justizreform, Förderung der Menschenrechte und Geschlechterdemokratie, Förderung der Pressefreiheit, Verfassungsreform, Verwaltungsreform, Stärkung kommunaler Entscheidungsstrukturen, aber auch Kunst- und Kulturprojekte gehören dazu. Innerhalb eines zweiten Schwerpunkts deutscher Außen- und Entwicklungspolitik kann und muss die jeweilige Wohlfahrtsfunktion eines Landes (wieder) hergestellt werden. Ohne eine ge-

rechte Verteilung von Ressourcen verliert ein Staat seine Existenzberechtigung: die Akzeptanz durch seine Bevölkerung und eine Identifikation zwischen Gesellschaft und Staat.

IV.7 Präventionslobby

Nicht nur mit Blick auf die Alimentierung, auch in Bezug auf die mediale Aufmerksamkeit könnte in Deutschland eine größere Balance zwischen dem zentralisierten Militärapparat auf der einen und den dezentralisierten Strukturen der Krisenprävention auf der anderen Seite hergestellt werden. Das derzeitige Machtgefälle wirkt sich fast automatisch zugunsten eines militärischen Umgangs mit Krisen aus. So stellt selbst die Bundesregierung in ihrem „1. Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans“ fest, der Krisenprävention fehle es nach wie vor an einer starken „Präventionslobby“. Hier ist also nicht die Bundesregierung allein, sondern ebenso die deutschen Medien, die deutsche Zivilgesellschaft insgesamt, sind gefordert. Dabei käme es nicht nur auf deeskalierenden Journalismus in Krisengebieten, sondern auch auf eine Erfolgsberichterstattung an, und dies gerade weil Krisenprävention eher im Bereich der stillen Diplomatie einzuordnen ist und kein „großes Medienspektakel“ (O. Hennig) benötigt.

Über die Autorin: Michèle Auga ist Querschnittsbeauftragte für Zivile Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Abteilung Internationale Entwicklungszusammenarbeit der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Kompass 2020

Deutschland in den internationalen Beziehungen

Ziele, Instrumente, Perspektiven

- Reinhard Krumm, „Zentralasien – Kampf um Macht, Energie und Menschenrechte“, Januar 2007
 - Britta Joerißen, „Der Balkan – Von Krieg, Frieden und Europa“, Januar 2007
 - Andrä Gärber, „Der Nahe/Mittlere Osten und Nordafrika – Die blockierte Region am Scheideweg“, Januar 2007
 - Hans J. Gießmann, „Abrüstung, ade? Orientierungspunkte deutscher Rüstungskontrollpolitik“, Januar 2007
 - Wolfgang Hein, „Global Health – ein Politikfeld von unterschätzter Bedeutung“, Februar 2007
 - Jürgen Stetten, „Multilaterale Institutionen - neue Allianzen bilden, globale Probleme lösen“, Februar 2007
 - M. Dauderstädt & C. Kellermann, „Die Risiken der Weltwirtschaft kontrollieren – Deutschlands Rolle“, Februar 2007
 - Matthes Buhbe, „Grundzüge einer deutschen Russland-Strategie“, März 2007
 - Christos Katsioulis & Gero Maaß, „Europäische Integration – Zukunftsperspektiven als Sicherheits- und Wohlfahrtsunion“, März 2007
 - Michèle Auga, „Krisen und Kriege in der entgrenzten Welt – Anforderungen an eine deutsche Friedenspolitik“, März 2007
-
- Auslandseinsätze
 - China
 - Demografie und Migration
 - Demokratieförderung
 - Energiesicherheit
 - Europäische Integration
 - Indien
 - Gestaltung der Globalisierung
 - Lateinamerika
 - Menschenrechte und soziale Frage
 - Organisierte Kriminalität
 - Postkommunistischer Raum
 - Religion und Politik
 - Sub-Sahara-Afrika
 - Südostasien
 - Terrorismus
 - Transatlantisches Verhältnis
 - Umwelt

