

VENRO-Stellungnahme zum „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung

Bonn, 9. September 2004 – Die in VENRO zusammengeschlossenen Nichtregierungsorganisationen (NRO) begrüßen den am 12. Mai 2004 durch das Kabinett verabschiedeten Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung. Wir halten den Aktionsplan für einen Schritt in die richtige Richtung, um Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stärker auf das Ziel der frühzeitigen Krisenprävention zu verpflichten. Der Aktionsplan bezeichnet Krisenprävention als übergreifende Aufgabe aller beteiligten Politikfelder. Die Intention, die Kohärenz innerhalb der Bundesregierung zu erhöhen, wird ausdrücklich von uns begrüßt. Wir möchten aber betonen, dass wir darunter eine Kohärenz unter entwicklungspolitischen Vorzeichen und nicht unter sicherheitspolitischen verstehen.

Folgende Elemente des Aktionsplans sind aus unserer Sicht von besonderer Bedeutung:

- **In verschiedenen Kapiteln und Aktionen wird die zivil-militärische Zusammenarbeit angesprochen. In dem Aktionsplan wird zwar darauf hingewiesen, dass es Schnittstellen zwischen der zivilen und militärischen Krisenprävention gibt, eine klare Abgrenzung dieser beiden Bereiche wird aber nicht vorgenommen. Aufgrund unserer vielfältigen Erfahrungen verweisen wir hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen der zivil-militärischen Zusammenarbeit auf das VENRO-Positionspapier mit dem Titel „Streitkräfte als humanitäre Helfer?“ und auf die Stellungnahmen von Misereor, Brot für die Welt und Evangelischer Entwicklungsdienst zum Thema „Entwicklungspolitik im Windschatten militärischer Interventionen?“.**
- **Wir begrüßen, dass der Aktionsplan die zentrale Rolle der NRO in der zivilen Krisenprävention anerkennt. NRO haben komparative Vorteile gegenüber der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, denn sie arbeiten basisnah, haben direkten Zugang zu zivilgesellschaftlichen Gruppen in den Entwicklungsländern und sind unabhängig vom Wohlwollen der Regierungen im Norden wie im Süden. Die deutschen entwicklungspolitischen NRO sind zur weiteren Zusammenarbeit mit der Bundesregierung in diesem Politikfeld bereit und bieten auch ihre Mitarbeit im geplanten Beirat für zivile Krisenprävention an.**
- **Der Aktionsplan enthält eine Vielzahl von Absichtserklärungen in Form von über 160 Aktionen. Für die Finanzierung dieser Maßnahmen sind jedoch keine zusätzlichen finanziellen Mittel vorgesehen, was sich auch im Entwurf der Bundesregierung für den BMZ-Haushalt 2005 widerspiegelt. Dies ist aus unserer Sicht die größte Schwäche des Aktionsplans: Wenn die Bundesregierung ihre Aktivitäten im Rahmen der zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung ausbauen will, muss sie auch die dafür notwendigen Haushaltsmittel zur Verfügung stellen. Wir fordern die Bundesregierung daher auf, die Haushaltsmittel, z.B. für den Zivilen Friedensdienst (ZFD) oder Friedenserhaltende Maßnahmen (FEM), in den kommenden Haushaltsjahren deutlich zu erhöhen.**

Im einzelnen haben wir folgende Anmerkungen zu dem Inhalt des Aktionsplans:

1. Rahmenbedingungen für die zivile Krisenprävention

Primat der zivilen Krisenprävention

Die in der VENRO-AG Konflikte zusammenschlossenen NRO begrüßen es, dass der Aktionsplan das Primat der zivilen Krisenprävention hervorhebt (S. 7). Wir bewerten es sehr positiv, dass der Aktionsplan betont, dass zivile Konfliktbearbeitungsmaßnahmen und die Bekämpfung struktureller Krisenursachen durch bewaffnete Interventionen nicht ersetzt werden können.

Verrechtlichung von Konfliktaustragung

Wir begrüßen es, dass der Verrechtlichung und Institutionalisierung von Konfliktaustragung im Aktionsplan großes Gewicht beigemessen wird (S. 18). Hier sollte die Bundesregierung auch weiter ihr Engagement im Rahmen des „International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia“, des Ruanda-Tribunals, des Internationalen Strafgerichtshofs und anderer Einrichtungen fortsetzen. Unklar ist, wie die Bundesregierung es erreichen will, dass in zerfallenen oder zerfallenden Staaten die völkerrechtlichen Verpflichtungen durch die Konfliktparteien eingehalten werden (S. 20).

Privatisierung des Krieges

Wir finden es wichtig, dass die Rolle von bewaffneten nichtstaatlichen Akteuren in gegenwärtigen Konflikten, wie etwa Milizen, Rebellengruppen, *warlords* etc., als wichtiger Faktor in den Aktionsplan aufgenommen wurde (S. 5). Allerdings spielen in den augenblicklichen gewalttätigen Konflikten auch nicht-staatliche bewaffnete Gruppen eine Rolle, die von Staaten unterstützt, ausgestattet und/oder gezielt zur Durchsetzung von staatlichen Interessen eingesetzt werden. Wir halten es für sehr wichtig, diesen Entwicklungen eine erhöhte Aufmerksamkeit bei der Umsetzung des Aktionsplanes beizumessen.

Unternehmensverantwortung

Wir befürworten die Betonung der Verantwortung des Privatsektors in Konfliktgebieten in allen Phasen von Konflikten sowie die Bemühungen der Bundesregierung, in den Partnerländern die Transparenz von Einnahmen aus der Nutzung von Rohstoffen zu erhöhen und ihre Verwendung einer Rechenschaftspflicht zu unterwerfen (S. 53). Dies betrifft auch die bedenkliche zunehmende Privatisierung von Sicherheitsaufgaben. Wir würden es sehr begrüßen, wenn der Bereich der Unternehmensverantwortung bei der Umsetzung des Aktionsplans konsequent ausgebaut werden könnte.

2. Konzeptionelle Ansätze

Von „early warning“ zu „early action“

Wir stimmen zu, dass die Schnittstelle zur Überführung von „early warning“ zu „early action“ in den Aufgabenkatalog des Ressortkreises aufgenommen wurde (S. 68). Die Aufgabe dieser Schnittstelle erscheint uns jedoch von so zentraler Bedeutung, dass dieser Mechanismus u.E. differenziert ausgearbeitet und finanziell und personell besser ausgestattet werden sollte.

Verzahnung von humanitärer Hilfe, Rehabilitation und Entwicklungszusammenarbeit

Wir unterstützen die Anstrengungen der Bundesregierung, die humanitäre Hilfe, Rehabilitation und Entwicklungszusammenarbeit enger zu verzahnen (S. 53), da diese auf Ressort-Ebene bisher unzureichend miteinander verbunden sind. Wir sehen Klärungsbedarf in der Frage, wie diese Verzahnung aus Sicht der Bundesregierung konkret aussehen soll und welche Steuerungsmaß-

nahmen sie zu ergreifen gedenkt, und sind gerne bereit, aus Sicht der NRO an der Lösung dieser Fragen mitzuarbeiten.

Instrumente der Konfliktanalyse

Wir begrüßen, dass das „do no harm“-Prinzip, nach dem jede Maßnahme darauf hin zu überprüfen ist, ob sie nicht ungewollt konfliktverschärfend wirkt, im Aktionsplan aufgeführt ist. Wir möchten darauf hinweisen, dass dieses Prinzip nicht nur auf Einzelmaßnahmen im Rahmen der zivilen Krisenprävention, sondern auch auf der strategischen Ebene von der Bundesregierung angewandt werden sollte.

Gender

Im Aktionsplan wird auf die Bedeutung von gleichberechtigtem Zugang zu und die uneingeschränkte Teilhabe von Frauen an Machtstrukturen sowie auf die volle Mitwirkung an allen Bemühungen um Krisenprävention und Konfliktbeilegung von Frauen hingewiesen (S. 36). Wir teilen diese Einschätzung, wünschen uns aber eine Präzisierung, wie nach Meinung der Bundesregierung die Rolle von Frauen aktiv gefördert werden soll, denn immer wieder wird bei Maßnahmen des *peace-building* versäumt, „gender“-Gleichheit als integralen Bestandteil sozialer Gerechtigkeit zu betrachten. Insgesamt muss festgestellt werden, dass der Aktionsplan dem Stellenwert der „gender“-Diskussion zu wenig Bedeutung beimisst.

Partnerschaftsprinzip

Maßnahmen der Krisenprävention müssen auf die Unterstützung von lokalen „peace constituencies“ abzielen, die in ihren eigenen Konzepten, Traditionen und Vorgehensweisen gefördert werden. Hierbei sind externe Akteure in besonderem Maße dazu verpflichtet, ihre Aktivitäten partnerschaftlich zu gestalten. Dies kann nach unserer Erfahrung dann am besten gelingen, wenn Vorhaben mit den Betroffenen gemeinsamen erarbeitet werden und die Zivilgesellschaft und andere Akteure der Krisenregion aktiv in Planung und Zielsetzung eingebunden werden. Wir würden es sehr begrüßen, wenn diese Herangehensweise in der Umsetzung des Aktionsplans größeres Gewicht erhielte.

Krisenprävention und Terrorismusbekämpfung

Die Vermischung von ziviler Krisenprävention und Terrorismusbekämpfung ist aus unserer Sicht unzulässig (S. 60), da Ziele, Herangehensweisen und Ursachenanalysen grundsätzlich verschieden sind. Die Frage, was die internationale Terrorismusbekämpfung in ihrer augenblicklichen Form zur Eskalation von Konflikten beiträgt, sollte in der Umsetzung des Aktionsplanes nach Möglichkeit ebenfalls überprüft werden. Im übrigen sollte die Bundesregierung Rechenschaft darüber ablegen, wie die Sondermittel in Höhe von 1,5 Mrd. Euro (Anti-Terror-Programm) verwendet und welche Wirkungen damit bisher erzielt worden sind.

Evaluierung der Maßnahmen der Bundesregierung

Wir unterstützen die Absicht, die Maßnahmen der Bundesregierung auf dem Feld der Krisenprävention regelmäßig zu evaluieren (S. 59). Gleichzeitig möchten wir darauf hinweisen, dass eine Evaluierung sowohl die zivilen als auch die militärischen Maßnahmen umfassen sollte.

3. Zivil-militärische Zusammenarbeit

Unterschiedliche Mandate

Zwar geht es im Aktionsplan ausschließlich um zivile Krisenprävention, doch es wird an einigen Stellen auch auf die zivil-militärischen Schnittstellen hingewiesen (S. 34, 46). Unserer Überzeugung nach sind Streitkräfte und NRO von unterschiedlichen Zielen, Interessen und Vorgehensweisen geleitet. Eine Zusammenarbeit mit den Streitkräften in deren einsatzbegleitenden

zivilen Unterstützungsmaßnahmen wird wegen deren militärischen Zielsetzungen in der Regel von den NRO ausgeschlossen. Aus Sicht der NRO hängt es vom jeweils konkreten Fall ab, ob, wie weit und in welcher Weise eine Zusammenarbeit mit Streitkräften möglich ist. NRO müssen auf eine Zusammenarbeit mit den Streitkräften verzichten, wenn dabei ihre Arbeit und ihr Selbstverständnis durch politische oder militärische Zielsetzungen gefährdet und damit ihre Unabhängigkeit infragegestellt wird.

Grenzen von militärischen Interventionen

Die NRO befürchten eine Überschätzung militärischer Einsätze als Mittel des Konfliktaustrags. Militärische Interventionen können keinen Frieden schaffen, wie nicht zuletzt das aktuelle Beispiel Irak zeigt. Mit der Zunahme von Interventionen wächst aber zugleich ihre Akzeptanz als „normales“ Mittel der Politik. Dabei möchten wir auch auf die Gefahr hinweisen, dass eine verstärkte Aufwendung von Mitteln für kurzfristige militärische Interventionen zu Lasten der langfristigen Entwicklungszusammenarbeit geht und damit einer vorbeugend und strukturell ausgerichteten Krisenprävention zuwiderläuft.

Evaluierung der zivil-militärischen Unterstützungsmaßnahmen

Bei den NRO überwiegt auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen (Somalia, Bosnien, Kosovo, Afghanistan) die Skepsis bezüglich der Wirksamkeit von zivil-militärischen Unterstützungsmaßnahmen (CIMIC) von Streitkräften. Bisher gibt es keine unabhängige Evaluierung der CIMIC-Aktivitäten der Bundeswehr. Wir fordern daher die Bundesregierung auf, die o.a. Evaluierung von Maßnahmen der Bundesregierung auf dem Feld der Krisenprävention (S. 59) auch auf die militärischen Maßnahmen zu erweitern.

4. Infrastruktur für die zivile Krisenprävention

Koordination der Zusammenarbeit mit NRO

Wir freuen uns, dass die Bundesregierung die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung und VENRO als zuverlässige Ansprechpartner sieht (S. 63). Wir möchten an dieser Stelle deutlich machen, dass VENRO und seine Mitgliedsorganisationen auch für den weiteren konstruktiven Dialog mit der Bundesregierung gerne zur Verfügung stehen.

Konsultationen mit NRO

Im Aktionsplan wird die Zusammenarbeit von staatlichen und nichtstaatlichen Trägern in Form von Länder- und Regionalgesprächskreisen wie auch themen- oder länderspezifische Konsultationen aufgegriffen (S. 64). Wir begrüßen diese Initiative ausdrücklich, sind aber der Meinung, dass es nicht nur bei Austausch und Koordination bleiben sollte, sondern dass konkrete Länderstrategien entwickelt werden sollten.

Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure über den Beirat für zivile Krisenprävention

Wir begrüßen es, dass relevante nichtstaatliche Akteure über den Beirat in die Infrastruktur für zivile Krisenprävention einbezogen werden sollen (S. 64). Wir sind gerne bereit, wenn dies von der Bundesregierung gewünscht wird, geeignete Kriterien für die Auswahl von NRO für den Beirat zu erarbeiten. Unklar ist uns dabei die konkrete Aufgabenstellung des Beirats sowie das Verhältnis von Ressortkreis und Beirat.

Förderung von NRO

Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, die bestehenden Strukturen und Ressourcen für die Förderung von Nicht-Regierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Initiativen vor Ort zu stärken und zu verstetigen (S. 46). Wir unterstützen die Bundesregierung in diesem Vorhaben, bitten aber um eine Präzisierung der geplanten Maßnahmen.

Ferner bezieht sich der Aktionsplan auch auf die den Realitäten der Projektarbeit entgegenstehenden Haushaltsvorschriften (S. 46). Die Bundeshaushaltsordnung (z.B. das Jährlichkeitsprinzip) ist aus Sicht der NRO zugleich Ärgernis und Hemmnis bei der Projektdurchführung. Programme und Förderbedingungen, die sich auf die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Träger richten, sollten flexibler sein und sich stärker an der Projektrealität und den entsprechenden Handlungserfordernissen orientieren.

Ausbau des Zivilen Friedensdienstes

Der im Aktionsplan vorgesehene Ausbau des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) wird ausdrücklich begrüßt (S. 66). Wir gehen davon aus, dass die jetzige Ausstattung des Haushaltstitels 687 02 (2004: 14,28 Mio. Euro) nur „ein Tropfen auf den heißen Stein“ ist und den Notwendigkeiten und den im Aktionsplan eingegangenen Verpflichtungen nur in unzureichendem Maß entspricht. Wir erwarten daher, dass der weitere finanzielle Ausbau des Zivilen Friedensdienstes sowie anderer relevanter Haushaltstitel der Bundesregierung, z.B. der vom Auswärtigen Amt verwaltete Haushaltstitel für Friedenserhaltende Maßnahmen (FEM), zügig vorgenommen wird.