

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Aktionsplan zur zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
I. Bewährtes stärken – neue Wege öffnen: Kernpunkte des Aktionsplans	6
II. Kriegerische Konflikte und die Notwendigkeit ziviler Krisenprävention	8
II.1 „Neue Kriege“, Gewaltökonomien und Terrorismus	8
II.2 Die Herausforderungen ziviler Krisenprävention	9
II.3 „Zivile Krisenprävention“ – das Gesamtkonzept der Bundesregierung	10
III. Deutsche Beiträge zu multilateralen Ansätzen der Krisenprävention – Handlungsfelder und Akteure	11
III.1 Vereinte Nationen und globale Handlungsfelder der Krisenprävention	11
III.1.1 Vereinte Nationen – institutionelle Stärkung und Politikgestaltung	11
III.1.2 Nichtverbreitung, Abrüstung, Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle	15
III.1.3 Verrechtlichung der Konfliktaustragung	16
III.1.3.1 Rechtsetzung, Rechtsprechung und Durchsetzung des Rechts	16
III.1.3.2 Sanktionen	18
III.1.4 Globale Partnerschaften	18
III.1.5 Mitwirkung der Internationalen Finanzinstitutionen an der zivilen Krisenprävention	19
III.1.5.1 Internationaler Währungsfonds (IWF)	19
III.1.5.2 Weltbank und Regionale Entwicklungsbanken	20

	Seite	
III.2	Ausbau der regionalen Ebene der Krisenprävention	20
III.2.1	Europäische Union (EU)	20
III.2.2	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)	22
III.2.3	Europarat	23
III.2.4	Förderung der Friedenskapazitäten regionaler und subregionaler Organisationen, insbesondere in Afrika	23
III.2.5	Förderung der regionalen Kooperation/Stabilitätspakt Südosteuropa	24
III.2.6	Nordatlantische Allianz (NATO)	25
IV.	Strategische Ansatzpunkte der Krisenprävention	27
IV.1	Verlässliche staatliche Strukturen schaffen: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit	27
IV.1.1	Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und verantwortlicher Regierungsführung	27
IV.1.2	Sicherheitssektor	29
IV.2	Friedenspotenziale fördern: Zivilgesellschaft, Medien, Kultur und Bildung	32
IV.2.1	Zivilgesellschaft	32
IV.2.2	Medien	33
IV.2.3	Kultur und Bildung	34
IV.3	Lebenschancen sichern – Wirtschaft und Soziales, Umwelt und Ressourcen	35
IV.3.1	Wirtschaft und Soziales	35
IV.3.2	Umwelt und Ressourcen	38
V.	Voraussetzungen für effizientes Handeln schaffen – Infrastruktur der zivilen Krisenprävention	40
V.1	Krisenprävention als Querschnittsaufgabe	40
V.2	Koordinierung zwischen den Ressorts	42
V.3	Koordinierung und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren	43
V.4	Spezifische krisenpräventive Strukturen und Maßnahmen	44
V.5	Umsetzung des Aktionsplans	45
Anhang	47
1.	Glossar	47
2.	Institutionen	49
3.	Projekte und Initiativen	52
4.	Dokumente	53
5.	Gesamtkonzept der Bundesregierung: „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“	54

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
ABC-Waffen	Atomare, biologische und chemische Waffen
AKP-Staaten	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik, die mit der EU in der Konvention von Cotonou verbunden sind
AU	Afrikanische Union
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
BHKMR	Büro des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BWÜ	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen
CWÜ	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DAC	Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungshilfe) der OECD
DED	Deutscher Entwicklungsdienst
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DPKO	Department for Peace-Keeping Operations der Vereinten Nationen
DSF	Deutsche Stiftung Friedensforschung
DW	Deutsche Welle
EAC	East African Community
ECCP	European Centre for Conflict Prevention
ECOWAS	Economic Community of West African States (Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten)
EDSP	Environment, Development and Sustainable Peace (Umwelt, Entwicklung und nachhaltige Friedenspolitik)
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EIDMR	Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte
EPLO	European Peace Building Liaison Office (Europäisches Verbindungsbüro für Friedenskonsolidierung)
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union
EUPM	European Union Police Mission (Polizeimission der Europäischen Union in Bosnien und Herzegowina)
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FEM	Haushaltstitel Friedenserhaltende Maßnahmen
FFI	Fonds für Friedenseinrichtungen und -initiativen
FriEnt	Gruppe Friedensentwicklung
G8	Group of Eight (Gruppe der Acht; Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA)

GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
GBR	Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland
GFATM	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
GV	Generalversammlung
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries (hoch verschuldete ärmste Staaten)
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
ifa	Institut für Auslandsbeziehungen e.V.
IGAD	Intergovernmental Authority on Development (Zwischenstaatliche Behörde für Entwicklung)
IGH	Internationaler Gerichtshof
IIZ	Institut für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschulverbandes
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologie
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH
ISAF	International Security Assistance Force (Internationale Sicherheitsbeistandstruppe der NATO in Afghanistan)
ISTGH	Internationaler Strafgerichtshof
ISTGHJ	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien
ISTGHR	Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda
ITEP	International Test and Evaluation Programme for Humanitarian Demining (Internationales Erprobungs- und Evaluierungsprogramm für humanitäres Minenräumen)
IWF	Internationaler Währungsfonds
KAIPTC	Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
KZE	Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe
LICUS-Initiative	Low Income Countries Under Stress
MANPADS	Man Portable Air Defense System (tragbares Flugabwehrsystem)
MVW	Massenvernichtungswaffen
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikvertrags-Organisation)
NePAD	New Partnership for Africa's Development (Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas)
NRO	Nichtregierungsorganisation
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PCIA	Peace and Conflict Impact Assessment
PfP	Partnership for Peace (Partnerschaft für den Frieden, Sicherheitszusammenarbeit zwischen der NATO und Partnerstaaten)
PPP	Public-Private-Partnership
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers (Armutsbekämpfungsstrategien)

SADC	Southern African Development Community (Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika)
SR	Sicherheitsrat
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UNAIDS	AIDS-Programm der Vereinten Nationen
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan (Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan)
UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)
UNEP	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women (Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau)
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Mission der Vereinten Nationen zur Übergangsverwaltung des Kosovo)
UNOMIG	United Nations Observer Mission in Georgia (Beobachtermission der Vereinten Missionen in Georgien)
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment Force (Präventiveinsatztruppe der Vereinten Nationen in Mazedonien)
UNSAS	United Nations Standby Arrangements System (System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen)
USG	Under Secretary-General (Untergeneralsekretär)
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen
VN	Vereinte Nationen
WCD	World Commission on Dams (Weltkommission für Staudämme)
WHO	World Health Organization (Weltgesundheitsorganisation)
WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
ZFD	Ziviler Friedensdienst
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze
zivik	Projektbüro zivile Konfliktbearbeitung des Instituts für Auslandsbeziehungen

I. **Bewährtes stärken – neue Wege öffnen: Kernpunkte des Aktionsplans**

1.

Frieden und Stabilität sind Voraussetzungen für Entwicklung und Wohlstand. Umgekehrt können diese ohne Entwicklung nicht nachhaltig sein. Gegenwärtig wird die Welt aber von nahezu 40 kriegerischen Konflikten erschüttert, die in ihrer großen Mehrzahl Ursache oder Folge erheblicher Missstände in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt sind. Konflikte sind Wesensbestandteile jeglichen Wandlungsprozesses und mithin allen Fortschritts. Freiheit, zumal individuelle Freiheit, fordert den Konflikt geradezu heraus. Produktiv ist Konflikt aber nur, wenn er in einer friedlichen, solidarischen gesellschaftlichen Auseinandersetzung um den besten Weg ausgetragen wird. Dem Staat obliegt es, Mechanismen zur friedlichen Konfliktaustragung bereitzustellen oder entsprechende nichtstaatliche und informelle Instrumentarien zu fördern. Fehlen diese, können Konflikte mittelbar oder unmittelbar gewaltsame Formen annehmen.

Krisenprävention erfordert ein kohärentes und koordiniertes Handeln aller beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure. Nur durch die Verzahnung der verschiedenen Politikbereiche können Maßnahmen, die auf die Beseitigung der Ursachen nationaler oder regionaler Konflikte gerichtet sind, Effizienz und Nachhaltigkeit gewinnen. In ihrem Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ hat die Bundesregierung deshalb die Grundsätze und Strategien deutscher Politik zur Krisenprävention festgelegt. Aufbauend auf diesem weiter gültigen Gesamtkonzept konkretisiert und operationalisiert der vorliegende Aktionsplan die methodischen Ansätze der Krisenprävention und die Handlungsfelder, die sich an den vielfältigen Ursachen gewaltsamer Konflikte orientieren. Gleichzeitig werden Wege aufgezeigt, vorhandene Institutionen und Instrumente der Krisenprävention auszubauen oder neu zu schaffen und kohärent einzusetzen, um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in diesem Bereich zu stärken. „Krisenprävention“ ist in diesem Zusammenhang umfassend zu verstehen und schließt Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung ein.

Der Aktionsplan ist zugleich die erste umfassende ressortübergreifende Bestandsaufnahme der bereits in den zurückliegenden Jahren unternommenen Maßnahmen zur Friedensförderung. Die Auswahl der Handlungsfelder und der 161 Aktionen beruht auf ihrer eindeutigen und direkten Krisenrelevanz, trägt jedoch auch den besonderen Kompetenzen Rechnung, die Deutschland in die Prozesse der Krisenprävention einbringen kann. Ziel ist es, die Möglichkeiten der Bundesregierung auszubauen, die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch stärker für die zivile Krisenprävention zu nutzen. Gleichzeitig soll Krisenprävention in größerem Maße als bisher Eingang in die Wirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik finden. Dazu wird besonderes Augenmerk auf die Erhöhung der Kohärenz der Krisenprävention innerhalb der Bundesregierung und im Handeln mit anderen in- und ausländischen Akteuren gelegt. Krisenprävention ist fes-

ter Bestandteil deutscher Friedenspolitik und damit eine Querschnittsaufgabe, die in der Gestaltung der einzelnen Politikbereiche verankert sein muss. Aus diesem Grund verweist der Aktionsplan auch auf militärische Instrumente der Krisenprävention; diese sind zwar nicht Gegenstand dieses Aktionsplans, gleichwohl erfordert ein umfassender Ansatz, auch die Schnittstellen der zivilen zur militärischen Krisenprävention zu berücksichtigen.

Im Aktionsplan werden die vielfältigen Aktivitäten deutscher Präventionspolitik anhand von Handlungsfeldern identifiziert und bewertet. Außerdem werden zukunftsgerichtete, konkrete Aktionsvorschläge entwickelt, die auf einen überschaubaren Zeitraum (5 bis 10 Jahre) angelegt sind. Sie sollen durch ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen der Bundesregierung mit dem Ziel umgesetzt werden, Kräfte effizient zu bündeln, um den deutschen Beitrag zur Krisenprävention mit zivilen Handlungsansätzen noch wirksamer werden zu lassen. Mit dem Aktionsplan und seiner Umsetzung sind jedoch bei weitem nicht alle Probleme auf dem Weg zu einem sichereren Frieden gelöst. Zivile Krisenprävention ist eine langfristige Aufgabe. Der Aktionsplan ist dabei nur eine, allerdings besonders wichtige Wegmarke.

An der Erarbeitung des Plans haben neben der Bundesregierung Repräsentanten der Legislative, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft und anderer Institutionen mitgewirkt.

2.

Ausgehend von einem erweiterten Sicherheitsbegriff umfasst der Aktionsplan unterschiedliche strategische Ansatzpunkte, Handlungsfelder und Akteure der zivilen Krisenprävention auf globaler, regionaler und nationaler Ebene.

Als strategische Ansatzpunkte werden die Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen (Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit), aber auch die Schaffung von Friedenspotenzialen in der Zivilgesellschaft, bei den Medien sowie in Kultur und Bildung identifiziert. Ein weiterer Ansatzpunkt ist die Sicherung der Lebenschancen der betroffenen Menschen durch geeignete Maßnahmen auf den Gebieten Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt.

Zu den globalen Handlungsfeldern der zivilen Krisenprävention zählt der Aktionsplan u. a. die Nichtverbreitung, Abrüstung und Rüstungskontrolle, die Verrechtlichung der Konfliktaustragung, die Mitwirkung der Internationalen Finanzinstitutionen an der Krisenprävention und Globale Partnerschaften zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor.

Über ihre eigenen Verantwortlichkeiten hinaus berücksichtigt die Bundesregierung im Aktionsplan die besondere Bedeutung der Vereinten Nationen als global agierender Organisation, aber auch der Europäischen Union sowie der OSZE und der NATO als regionalen Akteuren für die zivile Konfliktbearbeitung. Besondere Beachtung finden zudem die zivilgesellschaftlichen Akteure bzw. der Beitrag, den die Bundesregierung zur Stärkung der

krisispräventiven Fähigkeiten dieser Organisationen leistet bzw. künftig leisten kann.

Schließlich geht der Aktionsplan auf die Erfordernisse einer nationalen Infrastruktur der Krisenprävention ein, die die Voraussetzung für ein effektives Handeln der Bundesregierung in diesem Bereich ist.

Der Aktionsplan soll Bewährtes stärken und ergänzen. Es sollen aber auch neue Wege beschritten werden, um wirksamere Möglichkeiten zu schaffen, Krisen durch zivile Handlungsansätze besser zu verhindern und Konflikte einer Lösung näher zu bringen, um damit den Frieden nachhaltiger zu sichern.

3.

Kern des Aktionsplans sind eine Vielzahl konkreter Aktionen zu den genannten strategischen Ansatzpunkten, Handlungsfeldern und Akteuren der Krisenprävention: National wie international ist dabei die Verfügbarkeit einer Infrastruktur der Krisenprävention Voraussetzung für rechtzeitiges und kohärentes Handeln, für das das erforderliche und angemessene Instrumentarium entwickelt und ausgebaut werden muss. Die komplexen Ursachen gewaltsamer Konflikte bedingen einen umfassenden Ansatz, der sich an den nachstehenden Zielen orientiert und sie in konkrete Aktionen umsetzt:

Herstellung verlässlicher staatlicher Strukturen:

- Verschiedene Maßnahmen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit, insbesondere durch die Stärkung der verfassten staatlichen Institutionen, eine Verbesserung des Zugangs der Bevölkerung zu adäquaten Formen der Streitschlichtung und durch die Einhaltung der Menschenrechte in den Partnerländern, insbesondere hinsichtlich der Gleichberechtigung der Geschlechter, des Minderheitenschutzes und der Religionsfreiheit
- Entwicklung von standardisierten oder modellhaften Verfahren zum Schutz und zur Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit in Post-Konflikt-Situationen. Dies gilt besonders für die Einbeziehung von Rechtsstaats-elementen in VN-Friedensmissionen und die Einrichtung provisorischer gerichtlicher Strukturen
- Bemühungen um einen transparenten und verantwortlichen Umgang mit Einnahmen und Ausgaben des Sicherheitssektors. Dazu werden die Planungs- und Managementkapazitäten in den Partnerländern gestärkt und durch Beratung und Fortbildung gefördert
- Wiederaufnahme der Polizeihilfe in die Ausstattungshilfe bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen

Schaffung von Friedenspotenzialen in Zivilgesellschaft, Medien sowie Kultur und Bildung:

- Internationale Vernetzung von zivilgesellschaftlichen Akteuren und Förderung des Austauschs zwischen Staat und Zivilgesellschaft

- Benennung zentraler Ansprechpartner für die Zivilgesellschaft aufseiten der Bundesregierung und Ermutigung der Zivilgesellschaft, ihrerseits entsprechende Funktionen zu schaffen
- Ausbau von Ausbildungsprogrammen für Journalistinnen und Journalisten aus Krisenregionen
- Intensivierung des Kulturaustausches als Instrument der Krisenprävention; Operationalisierung des Leitbildes „Kultur des Friedens“ (u. a. auch Islamdialog) durch verstärkte Berücksichtigung der Relevanz von Kulturzusammenarbeit für die Krisenprävention

Sicherung von Lebenschancen in Wirtschaft und Umwelt:

- Unterstützung von Bemühungen zur Schaffung von Friedensökonomien mit dem Ziel der Diversifizierung der Wirtschaft zur Reduzierung der Abhängigkeit von einzelnen Rohstoffen; Einbettung in eine Strategie, die das besondere Profil eines Landes (Konflikt, Post-Konflikt) berücksichtigt
- Enge Verzahnung von humanitärer Soforthilfe und entwicklungspolitischer Zusammenarbeit durch geeignete Steuerungsmaßnahmen

Stärkung der globalen Ebene – Vereinte Nationen:

- Stärkung der VN-Missionen durch erweiterte (multidimensionale) Mandate mit zivilen Komponenten sowie Einbeziehung von Krisenprävention in die Tätigkeit aller Fonds, Programme und Sonderorganisationen der VN
- Unterstützung multilateraler politischer Prozesse, insbesondere zur Armutsbekämpfung, zu einem gerechten Handelsregime, zum Klimaschutz, zur Erhaltung der biologischen Vielfalt oder zur Bekämpfung der Wüstenbildung

Ausbau der regionalen Ebene – Europäische Union:

- Unterstützung der Bemühungen, die Instrumente der EU kohärent und abgestimmt für die zivile Krisenprävention zu nutzen, insbesondere Sicherstellung der Handlungsfähigkeit durch ausreichende Mittelausstattung des GASP-Haushalts und Stärkung der Fähigkeiten des Ratssekretariats zur Planung und Unterstützung ziviler Krisenmanagement-Operationen
- Ausbau der Conflict Prevention Unit in der Kommission, damit diese ihre bisherigen Aufgaben effektiv wahrnehmen und zusätzlich die Verankerung von Krisenprävention als Querschnittsaufgabe der EU realisieren kann (Sensibilisierung, Trainings, Überprüfung von Prozeduren)

Unterstützung für Afrika – (Sub-) Regionalorganisationen:

- Gezielte Förderung der Afrikanischen Union (AU) und afrikanischer Subregionalorganisationen beim Auf- und Ausbau effizienter Institutionen für Krisenprävention

und Konfliktbewältigung. Hierbei setzt die Bundesregierung unterschiedliche Instrumente (z. B. Entwicklungspolitik und Ausstattungshilfe) in komplementärer Weise ein

Ausbau der nationalen Infrastruktur für zivile Krisenprävention:

- Verankerung der Krisenprävention als Querschnittsaufgabe nationaler Politik, u. a. durch die Ernennung von Beauftragten bzw. Ansprechpartnern für Krisenprävention in den Ressorts und durch die Erarbeitung ressortübergreifender Länder- bzw. Regionalstrategien, die zu einer deutlich engeren Abstimmung zwischen diplomatischen, entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Aktivitäten führen sollen
- Sicherstellung der Kohärenz und Koordinierung der Aktivitäten der Bundesregierung im Bereich der Krisenprävention durch ein Koordinierungsgremium der Ressorts (Ressortkreis) unter dem Vorsitz des Auswärtigen Amtes und Schaffung eines Beirats, dem Zivilgesellschaft und Wissenschaft angehören
- Der Ressortkreis befördert die Entwicklung von Länder- bzw. Regionalstrategien durch die Koordinierung von Länder- bzw. Regionalgesprächskreisen. Ferner prüft und fördert er die Umsetzung des Aktionsplans und legt dem Deutschen Bundestag und dem Bundessicherheitsrat regelmäßig Berichte vor. Außerdem unterhält er ständigen Kontakt mit Repräsentanten der Zivilgesellschaft wie der Wissenschaft

II. Kriegerische Konflikte und die Notwendigkeit ziviler Krisenprävention

Frieden und Stabilität sind Voraussetzungen für Entwicklung und Wohlstand in allen Ländern der Erde. Umgekehrt leisten konsequente Armutsbekämpfung und die nachhaltige Verbesserung der Lebensverhältnisse in Entwicklungsländern einen wichtigen Beitrag zur Vermeidung von Gewalt, Konflikten und Krieg. Gegenwärtig wird die Welt von nahezu 40 kriegerischen Konflikten erschüttert, die vor allem in den Ländern des Südens stattfinden. Fast 40 Prozent aller Konflikte konzentrieren sich auf Afrika. Bewaffnete Auseinandersetzungen sind sowohl Folge als auch Ursache weitreichender politischer, sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Missstände. Kriege können mit systematischen Menschenrechtsverletzungen, dem Zerfall staatlicher Ordnungsstrukturen, ökologischen Katastrophen und der Ausbreitung von Kriminalität verbunden sein und gehen mit der Zerstörung bisheriger und der Behinderung zukünftiger sozialer und wirtschaftlicher Entwicklungsanstrengungen einher. Die Auswirkungen gewaltsamer Konflikte machen selten an Staatsgrenzen halt: Grenzüberschreitende Flüchtlingsströme, Schmuggel und (para-) militärische Bewegungen führen zur Regionalisierung oder gar Internationalisierung von Kriegen.

Konflikte sind Bestandteil jedes gesellschaftlichen Wandlungsprozesses. Fehlen Mechanismen zu ihrer friedlichen Austragung – seien sie staatlicher oder sonstiger formel-

ler und informeller Art – besteht die Gefahr, dass diese Konflikte mittelbar oder unmittelbar gewaltsame Formen annehmen. Oftmals wird die Gefahr, dass ein Konflikt in einen bewaffneten Konflikt umschlagen kann, zwar schon früh erkannt. Dennoch wird häufig erst dann mit Nachdruck eingegriffen, wenn eine Krise die Schwelle zur Gewalt überschritten hat und von den Massenmedien wahrgenommen wird. Die internationale Gemeinschaft ist deshalb gefordert, ihre Instrumentarien zur Früherkennung (early warning), Verhinderung und erfolgreichen Überwindung von Kriegen weiterzuentwickeln und ein überzeugendes Regime zur Regelung von Konflikten zu etablieren.

II.1 „Neue Kriege“, Gewaltökonomien und Terrorismus

Die Kriege, die seit dem Ende der Blockkonfrontation das Konfliktgeschehen dominieren, unterscheiden sich in vielerlei Hinsicht von den Kriegen, die noch vor 1989 geführt wurden. Um veränderten Faktoren Rechnung zu tragen, hat sich der Begriff der „Neuen Kriege“ eingebürgert. Ausgangspunkte der meisten innerstaatlichen Konflikte sind nur formal oder rudimentär existierende staatliche Strukturen bzw. der Zerfall von Staatlichkeit. Die gegenwärtigen Konflikte werden oft über sehr lange Zeiträume hinweg mit wechselnder Intensität ausgetragen. In der Realität der Neuen Kriege verschwimmen die drei traditionellen Konfliktphasen immer mehr – die krisenhafte Phase, bevor es zum Ausbruch der Gewalt kommt; die eigentliche Kriegsphase, in der systematische Gewalt eingesetzt wird, und die Phase der Friedenskonsolidierung nach formaler Beendigung der bewaffneten Auseinandersetzung. Nur in etwa der Hälfte der Fälle führt die formale Beendigung der Gewalt zu einem dauerhaften Frieden. Angola, Liberia, Ruanda, Burundi oder Nordirland sind Beispiele aus den 1990er-Jahren für erneute Ausbrüche von bewaffneten Auseinandersetzungen nach Friedensschlüssen.

Nichtstaatliche Akteure spielen in den gegenwärtigen Konflikten eine bedeutende Rolle. Die so genannte „Privatisierung des Krieges“ zeichnet sich durch komplexe Verflechtungen von Kriegsherren (warlords), Milizen, Rebellenvereinigungen, Terroristen und kriminellen Banden, aber auch von Söldnertruppen und privaten Sicherheitsfirmen aus, die der Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols entgegenstehen. Die Attentate des 11. September hatten zudem zur Folge, dass die terroristische Bedrohung der westlichen Industriestaaten ins öffentliche Bewusstsein rückte, regionale Konflikte und ihr geopolitischer Stellenwert neu überdacht werden. So benennt die europäische Sicherheitsstrategie neben Massenvernichtungswaffen den internationalen Terrorismus und Staatenzerfall als Hauptbedrohungen, die allerdings nicht isoliert beobachtet werden können.

Die Zusammenarbeit und steigende Zahl verschiedener gewaltbereiter nichtstaatlicher Akteure, so auch von Kriegsherren mit organisierter Kriminalität und Terroristen, trägt zum Staatszerfall und zur Verschärfung aktueller Konflikte bei. Sie kann die Friedenskonsolidierung

erheblich erschweren. Die an Friedensverhandlungen teilnehmenden Parteien repräsentieren häufig nur einen kleinen Ausschnitt der am Kriegsgeschehen beteiligten Gruppierungen. Interne Splittergruppen oder sich neu formierende Parteien fühlen sich nicht an die Friedensvereinbarungen gebunden und machen einen Friedensschluss schnell obsolet.

Immer mehr Aufmerksamkeit erfährt die so genannte „Ökonomisierung der Kriege“. Der Einsatz von Gewalt wird dabei für Kriegsherren, Drogenbarone und Schmuggler zum Mittel, um sich wirtschaftliche Güter anzueignen oder mit ihnen Handel zu treiben. Drogenanbau und -schmuggel, Vertrieb von Kleinwaffen, Kidnapping, Kinder- und Frauenhandel und Sklaverei sind tragende Säulen von Gewaltökonomien. Aber auch das Geschäft mit legal gehandelten natürlichen Ressourcen wie Öl, Diamanten, Holz oder Coltan macht den Einsatz von Gewalt ökonomisch rational und kann hartnäckige Gewaltstrukturen erzeugen. Die zunehmende Verquickung von Bürgerkriegen und organisierter Kriminalität, enge Verbindungen zwischen dem illegalen und legalen Wirtschaftsbereich und den globalen Wirtschaftskreisläufen bilden daher zentrale, neue Herausforderungen für die Konfliktbearbeitung. Um gegen diese ökonomische Dimension von Kriegen vorzugehen, müssen die Instrumente der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik mit der Innen-, Außenwirtschafts- und Finanzpolitik eng abgestimmt werden.

Terrorismus als gewalttätige Austragungsform von Konflikten wird durch sein verstärktes Auftreten seit dem 11. September 2001 zunehmend als globale Bedrohung wahrgenommen. Terrorismusprävention unterliegt spezifischen Dilemmata und Herausforderungen. Einerseits ist die einfache Ursachenverknüpfung von Armut und schlechter Regierungsführung mit dem Entstehen von Terrorismus eine gefährliche Verkürzung. Andererseits steht außer Zweifel, dass die hochgefährliche Verknüpfung aus Fundamentalismus, schwelenden Regionalkonflikten, der Gefahr des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen und von terroristischen Anschlägen nur durch ein System globaler kooperativer Sicherheit aufgelöst werden kann. Ohne eine Beilegung wesentlicher politischer und sozialer Konflikte, die oft den Nährboden für die Entstehung des Terrorismus bilden, wird diese Aufgabe nicht erfüllt werden können. Daher sind Krisenprävention und Konfliktbearbeitung auch integrale Bestandteile der Bekämpfung des internationalen Terrorismus. Krisenprävention ist immer auch ein Stück Terrorismusprävention.

II.2 Die Herausforderungen ziviler Krisenprävention

Effektive Krisenprävention hat besondere Erfolgchancen, wenn sie sich zielorientiert sowohl auf Kriegsursachen als auch auf die Prozesse und Akteure der Gewalteskalation bezieht. Jede Maßnahme sollte daraufhin überprüft werden, ob sie nicht ungewollt mehr Schaden als Nutzen stiftet („do no harm“-Prinzip). Von zentraler Bedeutung ist es daher, Institutionen und politische Re-

gelmechanismen zu schaffen, die das Austragen von Konflikten dauerhaft in gewaltfreie Bahnen lenken. Krisenprävention ist nicht erst für die Phase der unmittelbar bevorstehenden Gewalteskalation wichtig, sondern muss bereits in früheren Phasen einsetzen. Eindämmung und Beilegung gewaltsamer Konflikte wie Friedenskonsolidierung nach dem Ende des Krieges gehören ebenso zur Prävention zukünftiger Kriege.

Instrumente der Gewaltprävention sind Maßnahmen zur Reformierung politischer Systeme, zur Vertrauensbildung zwischen Konfliktparteien oder zur Förderung rechtsstaatlicher und zivilgesellschaftlicher Strukturen. Zivile Strategien der Konfliktvermittlung können unter anderem kommunikationsfördernde Maßnahmen oder Vermittlung umfassen. Strategien zur Friedenskonsolidierung müssen vielschichtig angelegt sein, um die Möglichkeit eines erneuten Ausbrechens der Gewalt zu minimieren: Wichtige Ziele sind dabei die Entwaffnung und gesellschaftliche Reintegration von Ex-Kombattanten, die Rückkehr von Flüchtlingen und der Wiederaufbau der Wirtschaft, die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie eine wirksame Versöhnung.

Zivile Krisenprävention kann kurz- und mittelfristig im Spannungsfeld zu anderen Zielen und Maßnahmen der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik stehen: so kann beispielsweise Demokratisierungsdruck von außen, der insbesondere auf rasche Abhaltung von Wahlen abzielt, kontraproduktiv sein, wenn ein Mindestmaß an Sicherheit und Ordnung nicht gewährleistet ist und eine tragfähige Regelung für „die Zeit danach“ fehlt, bei der keine Konfliktpartei für sie a priori inakzeptable Machtverluste oder Benachteiligungen hinnehmen muss. Strukturanpassungsmaßnahmen, die auf einen Rückzug des Staates abzielen, können in der unmittelbaren Post-Konflikt-Phase problematisch werden, wenn Ex-Kombattanten wie Zivilisten Erwartungen an ein Minimum sozialer Grundfürsorge haben oder durch Privatisierung und Stellenabbau im öffentlichen Dienst Einkommen und Beschäftigung sinken. Landreformen können Widerstände bei den potenziellen Verlierern hervorrufen und von Gewalt durch paramilitärische Kräfte begleitet werden. Die Einbeziehung von Kriegsherren und anderen Gewaltakteuren in die Post-Konflikt-Ordnung kann der Ahndung von Menschenrechtsverletzungen und der Schaffung gerechter Lebensverhältnisse zuwiderlaufen.

Krisenprävention soll vorrangig ziviler Natur sein und möglichst lange vor dem Ausbruch von Gewalt ansetzen. Eine bewaffnete Intervention kann zivile Konfliktbearbeitungsmaßnahmen und die Bekämpfung struktureller Krisenursachen nicht ersetzen. Die Erfahrungen in Bosnien, Ost-Timor, Afghanistan oder Mazedonien zeigen jedoch, dass militärische Mittel als Instrument von Krisenprävention und Krisenmanagement notwendig sein können, um die gewaltsame Austragung von Konflikten zu verhindern bzw. zu beenden oder um erst die Bedingungen zu schaffen, unter denen den Konfliktursachen mit zivilen Mitteln begegnet werden kann. Krisenprävention erfordert daher häufig eine enge Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Komponenten im Rahmen

eines Sicherheitskonzepts, das politische, diplomatische, wirtschaftliche, humanitäre und militärische Mittel einschließt.

Mazedonien – ein Beispiel für erfolgreiche Krisenprävention

Ein Beispiel erfolgreicher Präventionspolitik der internationalen Gemeinschaft ist Mazedonien. Dem Einsatz des Instrumentariums der Staatengemeinschaft – von der präventiven Stationierung von VN-Blauhelmen im Rahmen der Mission UNPREDEP bis hin zum Stabilitätspakt und dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU – ist es zu verdanken, dass das Land als einziger Nachfolgestaat des ehemaligen Jugoslawiens von einer bewaffneten Auseinandersetzung verschont blieb. Die Stabilisierung Mazedoniens im Rahmen einer umfassenden, krisenpräventiven Strategie war von Anfang an das Leitprinzip deutscher wie internationaler Mazedonien-Politik. Dabei wurden militärische und zivile Elemente der Krisenprävention erfolgreich miteinander verzahnt und kurzfristige Aktionen zur Krisenbewältigung mit langfristigen Perspektiven für Mazedonien verbunden.

Im politischen Bereich gelang es, durch Bündelung der Anstrengungen der beteiligten internationalen Akteure das Abkommen von Ohrid (13. August 2001) zu vermitteln, das von den demokratisch legitimierten Vertretern beider Ethnien unterzeichnet wurde und zu einer Beilegung des Konfliktes führte. Die politische Einigung wurde durch Wirtschaftsmaßnahmen und die Öffnung der europäischen Perspektive für Mazedonien sowie durch die Isolierung der Extremisten flankiert. Für das neue Modell eines „EU-Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens“ hat sich Mazedonien als Pionierland qualifiziert.

Im militärischen Bereich wurde durch die NATO-Operationen Essential Harvest (August/September 2001), Amber Fox (2001/2002) und Allied Harmony (2002/2003) sowie die erste militärische EU-Operation Concordia (ab März 2003) unter maßgeblicher Beteiligung der Bundeswehr ein zur Konsolidierung des Friedensprozesses erforderliches sicheres Umfeld hergestellt.

Ein anderes Beispiel für zivil-militärische Zusammenarbeit ist der deutsche Beitrag zu den Stabilisierungs- und Wiederaufbaubemühungen in Afghanistan. Im Unterschied zu Mazedonien geht es hier jedoch nicht um die Verhinderung eines gewaltsamen Konflikts, sondern um Konfliktnachsorge, die zugleich krisenpräventiven Charakter hat.

II.3 „Zivile Krisenprävention“ – das Gesamtkonzept der Bundesregierung

„Zivile Krisenprävention“ hat sich als Orientierung staatlicher und nichtstaatlicher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik etabliert. Seit Mitte der 1990er Jahre sind auf nationaler Ebene, innerhalb der EU und im mul-

tilateralen Rahmen neue Konzepte formuliert worden, die ein verstärktes Gewicht auf Krisenprävention legen. Laut Koalitionsvertrag vom Oktober 1998 bemüht sich die Bundesregierung „mit aller Kraft um die Entwicklung und Anwendung von wirksamen Strategien und Instrumenten der Krisenprävention und der friedlichen Konfliktregelung“. Im Sommer 2000 wurde das Gesamtkonzept der Bundesregierung: „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ verabschiedet. Die in neun Punkten formulierten Grundsätze und Prinzipien bilden die tragenden Pfeiler für den vorliegenden Aktionsplan.

Die Bundesregierung setzt sich in ihrem Gesamtkonzept für die frühzeitige Vorbeugung gewaltsamer Konflikte, für die Konfliktbeilegung sowie für Friedenskonsolidierung sowohl in zwischen- als auch innerstaatlichen Konflikten ein. Vorbeugende und zivile Maßnahmen genießen Priorität vor der militärischen Reaktion. Dazu soll eine Kultur der Prävention und des Dialogs gefördert werden. Dem Handeln der Bundesregierung liegt ein erweiterter Sicherheitsbegriff zugrunde, der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst. In diesem Rahmen ist es die Aufgabe der Entwicklungspolitik, in den betroffenen Partnerländern durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse zur Verhinderung und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten sowie zur Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung beizutragen.

Das Gesamtkonzept betont die Bedeutung von Abstimmung und Koordinierung zwischen nationalen und internationalen, staatlichen wie auch nicht-staatlichen Akteuren. Das Ziel ist dabei stets eine auf die jeweilige Situation zugeschnittene Gesamtstrategie. Durch einen effektiven Dialog soll die Zivilgesellschaft verstärkt in Bemühungen zur Krisenprävention einbezogen werden. Die verschiedenen, auf nationaler und internationaler Ebene entwickelten Instrumente sollen eng miteinander verzahnt werden. Zivile und militärische Maßnahmen müssen aufeinander abgestimmt werden; Abrüstung, Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle sind von zentraler Bedeutung, um den Einsatz von militärischen Mitteln zur Austragung von Konflikten einzudämmen. Streitkräfte als Teil einer auf Vorbeugung und Eindämmung von Krisen zielenden Außen- und Sicherheitspolitik können Beiträge zur multinationalen Sicherheitsvorsorge und zur Stärkung der internationalen Sicherheitsorganisationen leisten.

Ergänzende Grundsatzdokumente sind das Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung, die Berichte der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen, über ihre Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der Rüstungskontrollbericht sowie die Beschlüsse des Bundestages aus dem Jahr 2000 zur Förderung der Handlungsfähigkeit zu ziviler Krisenprävention, ziviler Konfliktregelung und Friedenskonsolidierung (Bundestagsdrucksache 14/3862). Darin sind konkrete Vorschläge enthalten, die von den Stand-by-Arrangements der Vereinten Nationen bis zum Aufbau von Expertenpools für ziviles Friedenspersonal reichen. Vieles hat die Bundesregierung zwischenzeitlich umgesetzt.

Krisenprävention muss multidimensional angelegt sein, also auf verschiedenen Ebenen ansetzen. Darüber hinaus muss sie über einen „langen Atem“ verfügen: Ad-hoc Maßnahmen, humanitäre Hilfe und Nothilfe in akuten Krisen sind in vielen Fällen lebensnotwendige Schritte für die betroffenen Menschen. Sie müssen jedoch Sondermaßnahmen bleiben und rasch in entwicklungspolitische Zusammenarbeit übergehen oder von Anfang an mit ihr verbunden werden. Es hat sich gezeigt, dass zu kurzfristig angelegte Projekte verpuffen oder gar konfliktverschärfend wirken können. Friedensfördernde Projekte und Programme müssen daher langfristig ausgerichtet und an Konfliktursachen orientiert sein.

Kein einzelner Akteur verfügt über alle Strategien und Instrumente, die zur Krisenprävention erforderlich sind. Vorbeugung gewaltsamer Konflikte, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung sind besonders dann erfolgreich, wenn verschiedene staatliche und nicht-staatliche Handlungsträger in Konfliktgebieten zusammenwirken („multi-track-Ansatz“). Externe und interne Akteure aus Staaten- und Gesellschaftswelt müssen in allen Stadien der Krisenprävention ihre Potenziale bündeln und aufeinander abstimmen. In der Praxis findet dies allerdings schnell Grenzen angesichts der Vielzahl der Akteure, der zu behandelnden Konflikte und der Formate (national, bilateral, multinational), in denen eine Abstimmung grundsätzlich sinnvoll erschiene. Um so wichtiger sind gemeinsame Strategien aus dem Gesamtkonzept, die jedem Akteur sektorale Verantwortlichkeiten zuweisen, Qualitätsstandards und Handlungsprinzipien vereinbaren und eine Feinabstimmung von Einzelmaßnahmen entbehrlich machen. Eine Verwischung der unterschiedlichen Aufgaben und Politikbereiche sollte allerdings vermieden werden.

Durch ihre vielfältigen Kontakte leisten auf staatlicher Seite neben der Exekutive auch Parlamente, Parlamentarische Versammlungen unterschiedlicher internationaler Organisationen (z. B. des Europarats, der NATO oder der OSZE) sowie weitere internationale parlamentarische Gremien (z. B. bilaterale Parlamentariergruppen) einen Beitrag zur Krisenprävention. Allerdings kann die Darstellung der Arbeit der Legislative nicht Bestandteil des Aktionsplans der Bundesregierung sein.

Ferner können Nichtregierungsorganisationen (NRO) als Beobachter und Mahner fungieren, falls staatliche Akteure ihren jeweiligen Macht-, Bündnis- und Wirtschaftsinteressen Vorrang vor Krisenprävention geben. Auch die Privatwirtschaft kann eine stärkere Verantwortung übernehmen – einerseits, indem sie sich selbst verpflichtet, nicht zur Herausbildung kriegsökonomischer Strukturen beizutragen (vgl. Debatte um „Blutdiamanten“), andererseits, indem sie sich ihren eigenen Interessen für stabile und transparente Verhältnisse folgend krisenpräventiv engagiert.

Für die Krisenprävention verantwortlich sind in erster Linie die Konfliktparteien selbst. Sie, aber auch die betroffenen zivilgesellschaftlichen Akteure sind zuvörderst gehalten, Konflikte gewaltfrei zu lösen. Aufgabe externer Akteure ist es, subsidiär friedenserhaltende oder friedensschaffende Prozesse zu unterstützen und zu begleiten.

Dabei sind Nichtparteinahme und kulturelle Sensibilität gefordert. Externe Akteure können i. Ü. mitunter die Kräfteverhältnisse zwischen friedlichen und gewaltsamen Formen der Konfliktaustragung positiv wie auch negativ beeinflussen (tipping the balance).

III. Deutsche Beiträge zu multilateralen Ansätzen der Krisenprävention – Handlungsfelder und Akteure

Deutschland leistet in umfangreichem Maße nationale Beiträge zu multilateralen Ansätzen der Krisenprävention. Dies gilt einerseits für die Vereinten Nationen als einzigem globalen Akteur und für globale Handlungsfelder der Krisenprävention sowie andererseits für die krisenpräventiven Aktivitäten regionaler multilateraler Akteure.

Deutschland stellt seine Kapazitäten für Krisenprävention vorrangig für Aktionen unter dem Dach und der Mandatierung der in diesem Kapitel behandelten Internationalen Organisationen zur Verfügung, da Krisenprävention am nachhaltigsten im multilateralen Rahmen wirkt.

III.1 Vereinte Nationen und globale Handlungsfelder der Krisenprävention

III.1.1 Vereinte Nationen – institutionelle Stärkung und Politikgestaltung

Herausforderungen

Im 21. Jahrhundert wird sich die Staatengemeinschaft zur Lösung der globalen Herausforderungen mehr denn je auch zu einer globalen partnerschaftlichen Lenkung (global governance) zusammenfinden müssen. Die Millenniumserklärung der Staats- und Regierungschefs auf der 55. Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) und die Weltkonferenzen seit Beginn der 90er-Jahre haben der Menschheit die Bedeutung der globalen Fragen vor Augen geführt sowie Eckpunkte und Ziele aufgezeigt.

Die Zunahme gewaltsamer Konflikte, die Entwicklungsfortschritte mehrerer Jahrzehnte binnen kurzer Zeit zunichte machen und Armut und Ungleichheit erhöhen können, stellt für die Umsetzung der Ziele aus der Millenniumserklärung eine besondere Gefahr dar.

VN-Entscheidungen haben direkte Auswirkungen auf die deutsche Politik. Die VN sind wichtigstes multilaterales Forum für Vorstellungen und politische Ziele, die die Bundesrepublik Deutschland in vielen Bereichen nur mit ihnen und durch sie erreichen kann.

Eine umfassende und intensive deutsche Beteiligung an der Weiterentwicklung der Weltorganisation und der einzelnen VN-Institutionen ist daher unverzichtbar. Dabei gilt es, die Reformimpulse von Generalsekretär (GS) Kofi Annan zu unterstützen und künftig mehr Verantwortung zu übernehmen.

Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP), das als VN-Organisation auch in schwachen und gescheiterten Staaten präsent ist, genießt als Mittler in der Konfliktbearbeitung beachtliches Ansehen und Vertrauen und

kann den politischen Dialog mit für bilaterale Geber unerreichbaren Akteuren suchen. Diese Vorteile gilt es im Sinne präventiver Krisenbearbeitung und nachhaltiger Friedensentwicklung weiterhin zu stärken.

Auch das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Environment Programme, UNEP) leistet durch seine Aktivitäten insbesondere im Bereich der Früherkennung, d. h. der frühzeitigen Erkennung und Bewertung von Umweltdegradationen und der daraus resultierenden Konfliktpotenziale, einen wichtigen Beitrag zur

Krisenprävention. Es ist darüber hinaus aktiv im Bereich des capacity building in Entwicklungsländern, gerade auch in Post-Konflikt-Situationen. Schließlich hat sich UNEP mit mehreren Studien über Umweltschäden durch Konflikte (u. a. auf dem Balkan, in Afghanistan und in den palästinensischen Gebieten) einen Namen gemacht. Die Bundesregierung tritt dafür ein, durch eine Aufwertung von UNEP auch die Aktivitäten im Bereich der Krisenprävention zu stärken. Ziel ist es, eine schlagkräftige Umweltorganisation im Rahmen der Vereinten Nationen zu schaffen.

Bestandsaufnahme

Meilensteine der VN auf dem Wege zu einer Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit im Bereich der Krisenprävention sind:

- 1992: Agenda 21, Aktionsplan des „Erdgipfels“ zur nachhaltigen Entwicklung mit vielen Bezügen zu Themen der Krisenprävention
- 1992: Bericht des GS Boutros Boutros Ghali „Agenda für den Frieden“ (A/47/277), in dem neue Instrumente zur Friedenserhaltung vorgeschlagen werden
- 1999: GS Kofi Annan proklamiert Übergang von „Kultur der Reaktion“ zu einer „Kultur der Prävention“
- 2000: Brahimi-Bericht („Report of the Panel on United Nations Peace Operations“ vom 21. August 2000, A/55/305) entwickelt Reformüberlegungen, die das gesamte Spektrum von Friedensmissionen (Prävention, Friedensschaffung, Friedenssicherung und Konsolidierung) umfassen. Ziel ist ein ganzheitlicher und integrativer Ansatz zur Verbesserung der VN-Kapazitäten auch in den Bereichen Frühwarnung (early warning), rechtzeitiges Handeln (early action) und Friedensschaffung nach Konflikten (post-conflict-peacebuilding). Viele Vorschläge wurden umgesetzt; vor allem hat der Brahimi-Bericht spürbar die Arbeit des Sicherheitsrats (SR) beeinflusst, so bezüglich „robuster Mandate“ bei Friedenseinsätzen und der regelmäßigen Einbeziehung von Menschenrechtskomponenten in Friedensmissionen
- 2000: Resolution des Sicherheitsrats (SR) 1318 (7. September 2000) und Millenniumserklärung der Generalversammlung (GV) (55/2 vom 8. September 2000), die Reformen unterstützen und die Bereitstellung entsprechender Mittel und Instrumente fordern
- 2000: Resolution des Sicherheitsrates 1325 (2000) vom 31. Oktober 2000 zu Frauen, Frieden und Sicherheit, in der eine größere Rolle für Frauen bei der Entscheidungsfindung im Bereich der Krisenprävention und Konfliktbeilegung gefordert wird
- 2001: Bericht des GS über die „Verhütung bewaffneter Konflikte“ (A/55/985 vom 7. Juni 2001), dem ein Disziplinen und Akteure übergreifender Ansatz zugrunde liegt
- 2001: „Kompass für die Umsetzung der Millenniumserklärung“ (A/56/326 vom 6. September 2001) des GS, der auf Grundlage der mit der Millenniumserklärung für den Wirtschafts- und Sozialbereich beschlossenen Zielvorgaben und unter Berücksichtigung weiterer international vereinbarter Entwicklungsziele eine gemeinsame Methodik für eine zielgerichtete und überprüfbare Umsetzung mit festem Zeitrahmen vorgelegt hat
- 2001: Erstmalige Verabschiedung von Konsensresolutionen des SR und der GV zum Thema Krisenprävention (S/RES1366 (2001); A/RES/55/281; A/RES/56/512)
- 2002: Verabschiedung der „Declaration of the World Food Summit: five years later: International Alliance against Hunger“ mit Bezügen zu Konflikten und ihren beträchtlichen Auswirkungen auf die Ernährungssicherung
- 2002: Verabschiedung des „Action Plan of Implementation“ im Rahmen des „Word Summit on Sustainable Development“ (Johannesburg) mit vielen Bezügen zu Themen der Krisenprävention wie z. B. Armutsbekämpfung, Zugang zu Trinkwasser und Abwasser, Klimaschutz, erneuerbare Energien, biologische Vielfalt, Verhinderung der Wüstenbildung oder dem Kimberly-Prozess zur Kontrolle der Zertifizierung von Rohdiamanten

2002:	Bericht des GS zu „Frauen, Frieden und Sicherheit“ vom 16. Oktober 2002 (S/2002/1154), der sich mit den Auswirkungen von bewaffneten Konflikten auf Frauen und Mädchen sowie deren Rolle in Friedensprozessen und bei friedenserhaltenden Maßnahmen auseinandersetzt und konkrete Empfehlungen gibt
2003:	Verabschiedung der Konsensresolution „Verhütung bewaffneter Konflikte“ in der GV (A/RES/57/337 vom 3. Juli 2003)
2003:	Bericht des GS über die Umsetzung der Millenniums-Erklärung der Vereinten Nationen, verbunden mit der Forderung nach einer umfassenden Reform aller VN-Hauptorgane (A/58/323 vom 8. September 2003)

An den Verhandlungen über die VN-Reformen hat sich die Bundesregierung im europäischen Verbund aktiv beteiligt und u. a. den im Brahimi-Bericht angelegten ganzheitlichen Ansatz eingebracht. Mit aktiver deutscher Unterstützung wurden während der Verhandlungen zu einer Resolution der GV Überlegungen vorangetrieben, alle VN-bezogenen Fragen der Krisenprävention erstmals unter einem gesonderten Tagesordnungspunkt in einem geeigneten Ausschuss der VN-Generalversammlung zielgerichtet zu erörtern.

Durch Beiträge zum Krisenpräventionsfonds (Trust Fund for Preventive Action) und weitere Zuwendungen hat die Bundesregierung dazu beigetragen, dass die VN und insbesondere der GS in einer Vielzahl von Konflikten als Vermittler, Streitschlichter und Verhandlungspartner tätig werden konnten. Deutschland übermittelt dem VN-GS regelmäßig Listen mit herausragenden deutschen Persönlichkeiten, die für die genannten Positionen in Frage kommen. Als Sonderbeauftragte des GS hatten deutsche Diplomaten Leitungsfunktionen in VN-Missionen inne, so z. B. die Leitung der VN-Militärbeobachtermission in Georgien (UNOMIG) und der VN-Übergangsverwaltung im Kosovo (UNMIK).

In den zurückliegenden Jahren hat die Bundesregierung das Förderprogramm „Unterstützung internationaler Maßnahmen der Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung“ weiter ausgebaut und mit einem Förderkonzept unterlegt. Deutschland ist dem United Nations Standby Arrangements System (UNSAS, System der Verfügungsbereitschaftsabkommen der Vereinten Nationen) mit zivilen Kapazitäten 1998 beigetreten (und hat 2000 auch militärische Beiträge gemeldet).

Deutschland leistet mit der Entsendung zivilen Personals in VN-Friedensmissionen einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung multidimensionaler, d. h. über rein militärische Sicherung hinausgehende Aufgaben im Rahmen von VN-Mandaten. So gab es – über die substanzielle Beteiligung mit Zivilpolizei hinaus – seit Anfang 2000 über 400 Einsätze von deutschen Zivilisten bei VN-Missionen. Die entsandten deutschen Expertinnen und Experten nehmen insbesondere Aufgaben im Justizbereich, beim Verwaltungsaufbau sowie bei der sanitätsdienstlichen und technisch-logistischen Versorgung wahr.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen setzt sich in seiner Resolution 1325 (2000) dafür ein, Frauen eine größere Rolle bei der Entscheidungsfindung im Bereich der Krisenprävention und Konfliktbeilegung einzuräumen. Die Resolution führte zu einer konkreteren Berücksichti-

gung der Rolle von Frauen bei der Konfliktlösung bei VN-Peacekeeping-Mandaten. Deutschland ist Mitglied der informellen Gruppe der „Freunde der Resolution 1325“ und hat mehrere Studien der Lessons Learned Unit des DPKO (Department for Peace-Keeping Operations) zum Thema „mainstreaming a gender perspective in Multidimensional Peace Operations“ gefördert.

Die Vereinten Nationen unterstützen durch 132 UNDP-Länderbüros innovative Ansätze zur Krisenprävention und Konfliktbeilegung, zur Friedensschaffung und zum Wiederaufbau in Post-Konflikt-Situationen. Ein zentraler Bestandteil ist die Entwicklung und Implementierung neuer und effektiverer Strategien für Reformen im Justiz- und Sicherheitssektor sowie in den Bereichen Kleinwaffenkontrolle, Entwaffnung und Demobilisierung, Krisenprävention, Friedensschaffung und Wiederaufbau. Durch das Engagement im Übergangsprozess zwischen Krisen-, Nothilfe und Wiederaufbau stellt UNDP Verbindungen zwischen Sicherheits- und Entwicklungspolitik innerhalb der VN her. Mittels der Unterstützung nationaler Regierungen beim Aufbau von Strukturen und Organisationen fördert UNDP deren eigenverantwortliches Handeln in der Krisenprävention.

Durch seine Programme zur Armutsminderung trägt UNDP zur Bekämpfung struktureller Konfliktursachen und somit zu langfristiger Stabilisierung krisengeneigter Staaten und Regionen bei.

Erfahrungen

Durch die Millenniumserklärung, die Resolutionen von SR und GV und die Berichte des Generalsekretärs sind das grundsätzliche Bekenntnis der VN-Mitgliedstaaten zur friedlichen Streitbeilegung überzeugend bekräftigt und wesentliche Handlungsrichtungen der Krisenprävention im institutionellen und sachlichen Bereich aufgezeigt worden. Dennoch schreiten die Reformen und die Ausformung effizienterer Mechanismen zu Krisenprävention eher zögerlich und nur partiell voran. So gelang es nicht, mit der auf der 57. VN-Generalversammlung im Konsens angenommenen Resolution zur „Verhütung bewaffneter Konflikte“ einem speziellen Gremium der Generalversammlung das Mandat zur systematischen und zielorientierten Beratung aller Fragen der Krisenprävention zu erteilen. Aufgrund ihrer zentralen Bedeutung für die künftige Rolle der Vereinten Nationen wäre ein kontinuierlicher Dialog zu Fragen der Krisenprävention jedoch ein Gebot der Zeit. Einer sorgfältigen Prüfung sollten auch bestehende Strukturen des VN-Systems unterzogen

werden, um Synergieeffekte für eine effizientere Koordination der verschiedenen VN-Aktivitäten zu erzielen. Hierdurch könnte auch die Autorität des Generalsekretärs gestärkt werden. Denkbar wäre z. B., auch in diesem Bereich einen Untergeneralsekretär (USG) oder einen Sonderbeauftragten zu benennen, deren Tätigkeit sich in anderen Fragen bisher bestens bewährt hat. Auch die Bildung von „Freundesgruppen“, die der GS aus dem Kreis der Mitgliedstaaten zusammenstellt, ist hilfreich.

Die gestiegene Bedeutung des Themas Krisenprävention in der internationalen Entwicklungspolitik zeigt sich u. a. im starken Ausbau der Aktivitäten des UNDP in diesem Bereich. UNDP-Programme werden nur in Absprache mit der jeweiligen nationalen Regierung durchgeführt. Der gestiegene Anteil der UNDP-Mittel, die nicht nur in Post-Konflikt-Ländern, sondern auch in Ländern mit Konfliktpotenzial eingesetzt werden, weist darauf hin, dass auch in Entwicklungsländern das Bewusstsein für die Bedeutung derartiger Programme steigt.

Die Integration der neuen Konzepte zur Friedensschaffung und Krisenprävention in die UNDP-Länderprogramme bedarf weiterer Anstrengungen.

Deutschland hat sich durch seine Beiträge zur Konzipierung der Krisenpräventionspolitik der VN sowie zu den Reformen der VN-Mechanismen und zu den friedenserhaltenden und -schaffenden Aktionen Anerkennung erworben. Geschätzt wird insbesondere, dass Deutschland eine treibende Kraft bei der Stärkung ziviler Präventionsfähigkeiten ist.

Dies gilt auch für die zu VN-Missionen bisher geleisteten freiwilligen zivilen Beiträge. Allerdings stößt die Bundesregierung bei der Entsendung ziviler Fachkräfte an finanzielle und juristische Grenzen. Insbesondere das Fehlen einer bundeseinheitlichen gesetzlichen Grundlage zur Entsendung von Zivilpersonal in internationale Missionen der Friedenserhaltung steht einer Ausweitung des deutschen Engagements in diesem Bereich, auch durch die Einbeziehung von Personal der Länder aus verschiedenen Tätigkeitsbereichen, entgegen. Darüber hinaus gilt es, die Wertschätzung in Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft für die Arbeit zivilen Friedenspersonals zu steigern, so dass derartige Einsätze in internationalen Missionen dem beruflichen Fortkommen förderlich sind.

In der Vergangenheit hat die Effizienz der Mittelverwendung aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten an die VN noch nicht das Optimum erreicht. Bisher wurde etwa nicht ausreichend definiert, wo stärkere Schwerpunkte aufgrund komparativer Vorteile gesetzt werden sollten. Auch die deutschen Beiträge zum UNSAS wurden erst in einem Fall (Sanitätskomponente für UNAMA in Afghanistan) genutzt.

Aktionen

- Die Bundesregierung unterstützt weiter nachhaltig Maßnahmen, die darauf abzielen, die Krisenprävention in die Tätigkeit aller Fonds, Programme und Sonderorganisationen der VN einzubeziehen (1)

- Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, den kontinuierlichen Dialog der VN-Mitgliedstaaten über die Gestaltung einer effizienteren Rolle der Weltorganisation in der Krisenprävention fortzusetzen. Fragen der Verantwortung der VN und ihrer Mitgliedstaaten sollten ebenso wie sinnvolle Strukturanpassungen im VN-System zur besseren Koordination der Akteure und zur Definition ihrer Rolle im Bereich Krisenprävention einen wichtigen Platz einnehmen (2)
- Die Bundesregierung setzt sich für die kontinuierliche Verstärkung der Kapazitäten der VN zur Krisenprävention ein, wie sie von der GV in ihrer Resolution vom 19. November 2002 (A/RES/57/26) gefordert wurde (3)
- Die Bundesregierung wird ihre personelle Beteiligung mit zivilem Friedenspersonal, mit Polizei und Soldaten erhalten und punktuell besonders in Afrika verstärken. Gleichzeitig wird sie mittelfristig die Initiative für die gesetzliche Absicherung der Entsendung von zivilem Personal in internationalen Friedensmissionen ergreifen (4)
- Die Bundesregierung setzt sich für die Stärkung der VN-Missionen durch erweiterte (multidimensionale) Mandate mit zivilen Komponenten ein. Der Vielschichtigkeit von Ursachen für einen virulenten Konflikt müssen geeignete Lösungsansätze im Rahmen internationaler Bemühungen zur Friedenskonsolidierung entgegengestellt werden. VN-Missionen sind besonders geeignet, diese komplexe Aufgabenstellung zu bündeln und eine kohärente Vorgehensweise zu ermöglichen (5)
- Die Bundesregierung erkennt die Notwendigkeit der Einbeziehung von Menschenrechtskomponenten in friedenserhaltende Missionen an und unterstützt tatkräftig das diesbezügliche Engagement des Büros des VN-Hochkommissars für Menschenrechte (BHKMR) (6)
- Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass in Gremien, die mit der Umsetzung von Friedensabkommen beauftragt werden, Frauen angemessen beteiligt werden (7)
- Die Bundesregierung unterstützt die Bemühungen von UNIFEM, um die besondere Rolle und das Potenzial von Frauen als Friedensaktivistinnen gezielt zu fördern (8)
- Die Bundesregierung unterstützt die Arbeiten der UNEP im Bereich Early Warning und Krisenprävention, zum Beispiel die Arbeiten der „Post Conflict Environmental Assessment Unit“ (PCAU), die im Rahmen der Friedenskonsolidierung zugleich dem Aufbau von Umweltkapazität dienen. Sie unterstützt die Aufwertung von UNEP von einem Programm der VN in eine schlagkräftige Umweltorganisation der VN mit einem gestärkten Profil im Bereich der Krisenprävention (9)
- Die Bundesregierung wird auch in Zukunft den UNDP Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery unter-

stützen. Aus diesem Fonds werden sowohl die konzeptionelle Arbeit von UNDP im Bereich Friedensschaffung und Krisenprävention geleistet als auch Aktivitäten auf Länderebene mit besonderem Krisenbezug finanziert (10)

- Die Bundesregierung unterstützt in enger Abstimmung mit anderen Gebern die UNDP-Schwerpunktsetzung im Bereich Krisenprävention und Wiederaufbau. UNDP hat in seiner Vierjahresplanung 2004 bis 2007 erstmals explizit Krisenprävention als eines von fünf Zielen der Organisation definiert (11)
- Die Bundesregierung steht in ständigem Dialog mit UNDP, um ihre konzeptionellen Vorstellungen in den Bereichen Krisenprävention und Wiederaufbau in die UNDP-Programmbildung einfließen zu lassen (12)
- Die Bundesregierung unterstützt ferner den institutionellen Dialog zwischen allen im Entwicklungsbereich tätigen VN-Organisationen mit dem Ziel der Verbesserung der gemeinsamen Reaktion auf Krisen und Konflikte und der Effizienzsteigerung der VN-Programme in Post-Konflikt-Situationen (13)
- Die Bundesregierung unterstützt die weiterführenden Strategien zur zivilen Krisenprävention, die sich aus der Millenniumserklärung der VN und der dazu für die Millenniumsziele beschlossenen Umsetzungsvorgaben ergeben (14)
- Die Bundesregierung tritt für die Schaffung eines (formellen) Rahmens für die Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit regionalen Organisationen und für Abmachungen auf dem Gebiet der Krisenprävention und der Friedenskonsolidierung durch reguläre Tagungen ein (15)
- Die Bundesregierung wird insbesondere eine effektivere Gestaltung der Zusammenarbeit zwischen VN, NATO, OSZE und EU durch Stärkung des Tripartite Plus-Prozesses (Prozess der erweiterten Dreierkonsultationen) fördern (16)
- Die Bundesregierung wird sich für die Fortsetzung der Erstellung sogenannter on-call-lists (Bereitschaftslisten) engagieren, die es den VN ermöglichen, Militär-, Polizei- und Zivilexperten einzusetzen (17)
- Die Bundesregierung wird ihre zivilen und militärischen Beiträge zum UNSAS weiterhin leisten und den Bedürfnissen der VN anpassen (18)

III.1.2 Nichtverbreitung, Abrüstung, Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle

Herausforderungen

Die Proliferation von Massenvernichtungswaffen (MVW) stellt eine Bedrohung aller Mitglieder der internationalen Gemeinschaft dar, der sie sich stellen muss. Dabei stehen im Mittelpunkt: Durchsetzung der Einhaltung vertraglicher Verpflichtungen, Stärkung multilateraler Übereinkünfte, Ausbau von Exportkontrollen, Ausbau

der internationalen Zusammenarbeit und Vertiefung des politischen Dialogs mit Drittländern.

Gleiches gilt für die destabilisierende Anhäufung konventioneller Waffen. Die in innerstaatlichen Konflikten dominanten Kleinwaffen und leichten Waffen werden in Abschnitt IV.1.2, S. 40 ff. behandelt.

Bestandsaufnahme

Die Instrumente der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowie der Vertrauensbildung tragen erheblich zur zivilen Krisenprävention bei. Die wichtigsten Übereinkommen sind der Nukleare Nichtverbreitungsvertrag, die Chemiewaffenkonvention und die Biowaffenkonvention. Mit dem Haager Verhaltenskodex gegen die Proliferation ballistischer Raketen wurde 2002 auch ein erster Schritt zur Eindämmung der Weiterverbreitung relevanter Trägertechnologie getan. In Zukunft geht es darum, diese Übereinkommen durch die Universalisierung sowie den Ausbau der Verifikations- und Durchsetzungsinstrumente weiter zu stärken. Daneben kommt der Exportkontrolle eine wichtige Aufgabe bei der Nichtverbreitung von für Massenvernichtungswaffen relevanten Technologien zu. Die internationalen Exportkontrollregime in diesem Bereich – die Nuclear Suppliers' Group, das Missile Technology Control Regime, das Wassenaar Arrangement und die für die Kontrolle B/C-Waffen-relevanter Materialien zuständige Australische Gruppe – haben eine prägende, weiter ausbaufähige Bedeutung. Weitere multilaterale Initiativen wie die „Globale Partnerschaft“ der G 8, die Russland und anderen GUS-Staaten umfassende Unterstützung bei der Sicherung und Vernichtung vorhandener Massenvernichtungswaffen und -materialien gewährt, leisten ebenfalls einen wichtigen Beitrag zur Proliferationsbekämpfung.

Im konventionellen Bereich haben Universalisierung und Umsetzung des Verbots von Antipersonenminen, der Protokolle zum VN-Waffenübereinkommen und des VN-Aktionsprogramms zu Kleinwaffen und leichten Waffen entscheidende Bedeutung für die Eindämmung und Verminderung von Eskalationspotenzialen. Gleiches gilt hinsichtlich der Kooperation im Bereich der Exportkontrolle für das internationale Regime Wassenaar Arrangement und den EU-Verhaltenskodex für Waffenausfuhren. Eine umfassende Darstellung der restriktiven Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung gibt der Rüstungsexportbericht 2002 (Bundestagsdrucksache 15/2257), der als Anlage sowohl die Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern vom 19. Januar 2000 als auch den Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren vom 8. Juni 1998 enthält.

Erfahrungen

Multilaterale kooperative Sicherheitspolitik hat sich als unverzichtbar für friedliche Konfliktregelungen und Vermeidung von Rüstungswettläufen erwiesen. Vorhandene Defizite in der Implementierung der Instrumente und der Verifikation von Rüstungskontrollabkommen gilt es zu beheben.

Der Verabschiedung eines von der Bundesregierung unterstützten Gemeinsamen Standpunktes der EU zur Überwachung von Waffenvermittlungstätigkeiten folgt nun sukzessive die Überarbeitung der nationalen Gesetzgebungen in den Mitgliedstaaten einschließlich der Beitrittsländer.

Aktionen

- Die Bundesregierung wird Anstrengungen zur Universalisierung und Stärkung bestehender multilateraler Abkommen auf dem Gebiet der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung mit Nachdruck unterstützen. Sie wird dafür eintreten, die Einhaltung von Abrüstungs- und Rüstungskontrollabkommen zu verbessern und die vorhandenen Verifikations- und Sicherungsinstrumente zu stärken und weiterzuentwickeln. Im Falle des BWÜ, das noch nicht über ein Verifikationsregime verfügt, verfolgt die Bundesregierung weiterhin das Ziel des Aufbaus eines internationalen Verifikationsinstruments. Sie wird sich dabei dafür einsetzen, dass die Verbotsregelungen des BWÜ und CWÜ zu allgemeinen Regeln des Völkerrechts werden (19)
- Die Bundesregierung wird Entwicklungsländer dabei unterstützen, Fähigkeiten zu entwickeln und auszubauen, die genannten internationalen Regelwerke umzusetzen (20)
- Sie wird sich für eine Stärkung der Exportkontrollen und weiterer Instrumente der Proliferationsverhinderung, wie z. B. der Proliferation Security Initiative, einsetzen. Dies schließt Bemühungen ein, im internationalen Rahmen zu einer Harmonisierung der Exportkontrollpolitiken zu gelangen und – gerade mit Blick auf Länder mit vermuteten Aktivitäten im MVW-Bereich – eine restriktive Genehmigungspraxis bei dual-use-Gütern anzuwenden (21)
- Die Bundesregierung wird international eine Initiative zur Kennzeichnung von Waffen und Munition ergreifen, um Waffenzirkulation und Endverbleib transparenter zu machen (22)
- Die Bundesregierung wird sich weiterhin bemühen, die Instrumente zur Vertrauensbildung – auch unter Einschluss regionaler Sicherheitsstrategien – und wirksamen Rüstungskontrolle weiter auszubauen und damit der Proliferation von MVW, auch wo sie bereits stattgefunden hat oder zu erwarten ist, entgegenzuwirken (23)
- Die Bundesregierung setzt sich für eine weitere Europäisierung ihrer restriktiven Rüstungsexportpolitik ein. Gelegenheit dazu bietet die von den EU-Mitgliedstaaten für 2004 vorgesehene Überprüfung – und wo erforderlich Anpassung – des europäischen Verhaltenskodex für Rüstungsexporte aus Anlass seines fünfjährigen Bestehens. Im Sinne der verstärkten Harmonisierung der nationalen Rüstungsexportkontrollen wird insbesondere die Konsolidierung der zwischenstaatlichen Informations- und Konsultationsverfahren, die weitere Stärkung und Harmonisierung der

Endverbleibskontrollen, die Einbeziehung neuer Lizenzproduktionen und des Transfers unverkörperter Technologie sowie von Waffenvermittlungsgeschäften und die Verbesserung der öffentlichen Transparenz beraten werden (24)

- Ferner setzt sich die Bundesregierung, aufbauend auf ihr Engagement in EU (Gemeinsamer Standpunkt), OSZE (Best Practice Guidelines) und Wassenaar Arrangement (Guidelines for effective legislation) für die Schaffung internationaler Instrumente zur Überwachung von Waffenvermittlungsgeschäften ein. In ihrem eigenen Handlungsbereich überprüft sie die nationalen Rechtsvorschriften zur Überwachung von Waffenvermittlungstätigkeiten, um sie an den von ihr mitinitiierten Gemeinsamen Standpunkt der EU anzupassen (25)
- Die Bundesregierung wird hinsichtlich der Sicherheit des Luftverkehrs im Rahmen des präventiven Schutzes vor terroristischen Angriffen an der Umsetzung der G8-Initiative von Evian (2003) zur Kontrolle von MANPADS (tragbare Flugabwehrsysteme) aktiv mitwirken (26)

III.1.3 Verrechtlichung der Konfliktaustragung

III.1.3.1 Rechtsetzung, Rechtsprechung und Durchsetzung des Rechts

Herausforderungen

Rechtsetzung, Rechtsprechung und Durchsetzung des Rechtes bilden auch im internationalen Rahmen wesentliche Elemente des Instrumentariums zur friedlichen Austragung von Konflikten und deren Legitimität. Die Fortentwicklung des Völkervertrags- und Völkergewohnheitsrechts sowie die zunehmende Institutionalisierung der internationalen Gerichtsbarkeit sind sichtbarer Ausdruck des Willens der internationalen Gemeinschaft, die Herrschaft des Rechts auch in den internationalen Beziehungen durchzusetzen. Die Völkergemeinschaft ist allerdings noch weit von einem Regime entfernt, in dem die Durchsetzung der völkerrechtlichen Normen durch eine allgemein anerkannte internationale Gerichtsbarkeit umfassend gewährleistet ist.

Ferner muss gerade bei den mit Staatszerfall einhergehenden internen Konflikten eine bessere Respektierung des humanitären Völkerrechts durch die Konfliktparteien erreicht werden.

Bestandsaufnahme

Die internationale Rechtsprechung wird gegenwärtig von einer Vielzahl von Institutionen ausgeübt. Zu ihnen zählt seit kurzer Zeit der Internationale Strafgerichtshof (IStGH), dessen Statut im Juli 2002 in Kraft getreten ist. Die Bundesregierung hat aktiv an der Erarbeitung des Statuts und der für das Tätigwerden des Gerichtshofes erforderlichen Nebeninstrumente mitgewirkt. Sie hat das Statut von Rom im November 2000 ratifiziert und gemeinsam mit den Partnern der EU weltweit für die Ratifizierung durch andere Staaten geworben. Deutschland und

die Europäische Union leisten gegenüber zögernden oder kritischen Staaten Überzeugungsarbeit für den IStGH. Dieser ist im Übrigen als Angebot zur Herstellung von Stabilität für Staaten zu verstehen, die durch Krisen geschwächt sind und deren Rechtssystem deshalb nicht zur Verfolgung und Verurteilung schwerster Verbrechen in der Lage ist.

Die Bundesregierung unterstützt darüber hinaus die Arbeit der beiden Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) und für Ruanda (IStGHR) und hat ihre Beteiligung beim Aufbau einer Kriegerverbrecherkammer mit internationaler Beteiligung beim Staatsgerichtshof von Bosnien und Herzegowina zugesagt. Der Aufbau des Sondergerichtshofs für Sierra Leone wurde durch eine frühzeitige und umfangreiche Finanzbeteiligung Deutschlands entscheidend befördert. Des weiteren werden die Bemühungen um die Errichtung von Sonderkammern zur Aburteilung der Verbrechen der Khmer Rouge in Kambodscha unterstützt.

Neben den Instrumenten der internationalen Strafgerichtsbarkeit bietet der Internationale Gerichtshof in Den Haag (IGH) als Hauptrechtsprechungsorgan der Vereinten Nationen Staaten einen verlässlichen Weg zur Lösung von zwischenstaatlichen Konflikten, so z. B. im Fall von Grenzstreitigkeiten.

Im Bereich der Rechtsetzung hat der VN-GS im Rahmen des Millennium-Gipfels eine Kampagne zur Förderung der Unterzeichnung und Ratifizierung eines breiten Spektrums von völkerrechtlichen Verträgen eingeleitet. Der Schwerpunkt lag daher auf 25 grundlegenden Verträgen (insbesondere Menschenrechte, humanitäres Recht), die einige der wichtigsten Ziele der VN widerspiegeln.

Die Bundesregierung hat eine umfassende Anwendung des humanitären Völkerrechtes in bewaffneten Konflikten zu ihrem besonderen Anliegen gemacht. Sie ist u. a. in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), Partnern der EU und im Rahmen der Vereinten Nationen bemüht, die Einhaltung der Normen des humanitären Völkerrechtes durch die Konfliktparteien zu erreichen.

Erfahrungen

Der Internationale Strafgerichtshof und die Strafgerichtshöfe für einzelne Konfliktfälle markieren bedeutende Meilensteine auf dem Weg, individuelle Straftäter für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegerverbrechen zur Verantwortung zu ziehen.

Trotz dieser deutlichen Fortschritte im Bereich der Internationalen Strafgerichtsbarkeit sind noch erhebliche Hindernisse zu überwinden, um das Potenzial auch für die zivile Krisenprävention voll auszuschöpfen. Die USA weigern sich bisher, sich der Gerichtsbarkeit des IStGH zu unterwerfen und setzen Ausnahmeregelungen für ihre Staatsbürger durch. Der Internationale Gerichtshof und die Menschenrechts-Gerichtshöfe, wie z. B. der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, sind wegen des ständig wachsenden Arbeitsaufkommens an die Grenzen

ihrer Kapazität gestoßen. Auch sollte die Kooperation zwischen nationalen und internationalen Gerichtshöfen weiterentwickelt werden.

Nachdem das Protokoll zur Gründung des afrikanischen Menschenrechts-Gerichtshofes am 25. Januar 2004 in Kraft getreten ist, müssen nun die weiteren Implementierungsschritte, vor allem die Wahl der Richter und die Bestimmung des Sitzes des Gerichts, erfolgen. Überlegungen, in Ergänzung zu IGH und IStGH einen globalen Menschenrechts-Gerichtshof einzusetzen, würden der Entwicklung weit vorausgreifen, wenngleich seine Notwendigkeit unübersehbar ist. Nach wie vor sind keine Bemühungen feststellbar, die die Durchsetzung internationaler Rechtsnormen und Urteile verbessern würden.

Zahlreiche Staaten haben es im Übrigen noch nicht oder nur teilweise vermocht, ihr internes Rechtssystem und nationales Recht an ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen anzugleichen.

Deutschland hat innerstaatlich durch die Einführung des Völkerstrafgesetzbuchs die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass schwerste Menschenrechtsverbrechen unabhängig von ihrem Tatort in Deutschland strafrechtlich angemessen verfolgt werden können. Das Gesetz entfaltet auch eine nicht zu unterschätzende präventive Wirkung.

Aktionen

- Die Bundesregierung wird sich weiter dafür einsetzen, die globale Akzeptanz und Handlungsfähigkeit der internationalen Gerichtsbarkeit und insbesondere des IStGH zu erhöhen (27)
- Die Bundesregierung wird im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten auch solche internationalen Strafgerichtshöfe unterstützen, die – wie im Fall Sierra Leone – nicht durch Pflichtbeiträge finanziert werden (28)
- Die Bundesregierung engagiert sich für die Einrichtung einer Beobachtergruppe des VN-SR, die die Arbeit der unterschiedlichen juristischen Instrumente überprüft und auch den gegenüber internationalen Gerichtshöfen kritisch eingestellten Mitgliedern des SR die Möglichkeit der Mitwirkung bietet (29)
- Die Bundesregierung wird weiterhin ihre Einflussmöglichkeiten ausschöpfen, damit in kriegerischen Konflikten in Territorien, in denen keine stabilen staatlichen Strukturen bestehen, die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Konfliktparteien eingehalten werden, z. B. in der DR Kongo (30)
- Die Bundesregierung wird prüfen, ob in Zusammenarbeit mit der Wissenschaft ein Prozess eingeleitet werden kann, in dem Anforderungen für einen weiteren Ausbau des Systems internationaler Rechtsetzung, Rechtsprechung und Rechtsdurchsetzung definiert werden, insofern sie für die zivile Krisenprävention relevant sind. Sie greift damit eine Anregung aus der Wissenschaft auf (31)

III.1.3.2 Sanktionen

Herausforderungen

Zum Instrumentarium der multilateralen Krisenprävention gehören auch nichtmilitärische Zwangsmaßnahmen (Sanktionen) nach Kapitel VII Artikel 41 der Charta der VN. Bei der Verhängung von Sanktionen können allerdings unerwünschte Nebeneffekte eintreten, deren Verhinderung ein wesentliches Ziel der Bemühungen um eine bessere Sanktionspraxis sein muss. Durch nicht-diskriminierende Sanktionen ist häufig die Zivilbevölkerung nachteilig betroffen, während die Handlungsweise der Regierenden als eigentliche Adressaten der Sanktionen kaum beeinflusst wird. Unbeteiligte Drittstaaten erleiden wirtschaftliche und andere Nachteile. Die Wirksamkeit der Sanktionen wird i.Ü. dadurch vermindert, dass nicht alle Staaten und insbesondere nicht alle Nachbarstaaten gewillt oder fähig sind, zu ihrer vollständigen Durchsetzung beizutragen.

Bestandsaufnahme

Die Bundesregierung arbeitet im Rahmen der VN und der EU aktiv daran, Sanktionen möglichst zielgerichtet und wirksam auszugestalten. Im Rahmen des von der Bundesregierung ins Leben gerufenen „Bonn-Berlin-Prozesses“ wurden daher Modelle für Waffenembargos sowie Reise- und Flugverbote entworfen, die u. a. dem VN-Sicherheitsrat als Hilfsinstrumentarien für die Formulierung von Sanktionsresolutionen dienen können. Im Rahmen der VN und der EU werden durch Einfrieren der Konten sowie Reisebeschränkungen gegen natürliche und juristische Personen Schritte unternommen, die die Finanzierung terroristischer Netzwerke unterbinden, Regierungsmitgliedern und ihren Angehörigen, die bürgerliche oder politische Menschenrechte oder Sanktionen verletzen, Betätigungsmöglichkeiten erschweren und damit u. a. wichtige (Mit-)Verursacher und Nutznießer von gewaltsamen Konflikten und Staatszerfall treffen.

Die Durchführung der Sanktionen wird genauer überwacht (z. B. durch Berichtspflichten der Mitgliedstaaten).

Erfahrungen

Aus den Erfahrungen der bisherigen Sanktionspraxis ist die Lehre zu ziehen, dass Sanktionen nach dem „Prinzip des Rasenmähers“ nicht nur kaum Wirkung zeigen, sondern häufig sogar zur Solidarisierung der Bevölkerung mit den Machthabern führen, deren Verhalten geändert werden soll. „Intelligente“ Sanktionen bieten den Vorteil der Zielgenauigkeit, sind auf der anderen Seite jedoch schwierig umzusetzen und zu überwachen. Gleichzeitig werfen sogenannte „Individualsanktionen“ des SR allerdings das Problem mangelnden Rechtsschutzes für betroffene Personen und Vereinigungen auf. Die Krise, in die die Sanktionspolitik des SR in der Vergangenheit geraten ist, wurde auch dadurch verursacht, dass die Wirksamkeit und die Auswirkungen von Sanktionen im Vorfeld der Beschlüsse nicht ausreichend analysiert wurden.

Aktionen

- Die Bundesregierung wird weiterhin ihren Beitrag dazu leisten, dass die Sanktionen der internationalen Gemeinschaft verfeinert und zielgerichtet ausgestaltet und in eine umfassende Strategie der Krisenprävention eingebettet werden. Wo erforderlich wird sie sich dabei für die Schaffung geeigneter Maßnahmen zum Rechtsschutz der Betroffenen einsetzen (32)
- Die Bundesregierung wird sich mit den Partnern in den VN und der EU dafür engagieren, die Überwachung der Sanktionen durch die Einrichtung geeigneter Mechanismen zu verbessern, mit denen die zielgenaue Anwendung und die Durchsetzung der Sanktionen verfolgt werden und die Unterrichtung des SR gewährleistet wird (33)
- Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass im Vorfeld von Sanktionsbeschlüssen die Wirkungen und die Durchsetzungsmöglichkeiten ausreichend analysiert werden und dass hierfür die entsprechenden Fähigkeiten beim GS der VN geschaffen werden (34)
- Die Bundesregierung wird prüfen, wie bilateral oder im Verbund mit weiteren Partnern (VN, EU, OSZE, etc.) die Kapazitäten der an der Umsetzung von Sanktionen beteiligten Staaten verbessert werden können (35)

III.1.4 Globale Partnerschaften

Herausforderungen

Die Verwirklichung der Ziele der VN kann im Zeitalter der Globalisierung von Wirtschaft, Finanzmärkten, Verkehr und Kommunikation wie auch vieler grenzüberschreitender Gefahren (Umweltzerstörung und nicht nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen, organisierte Kriminalität, Terrorismus, Erschöpfung von Ressourcen, etc.) nicht mehr allein von den Institutionen der VN-Familie und ihren Mitgliedstaaten erreicht werden. Die VN und ihre Mitglieder brauchen dafür die Unterstützung aller globalen Akteure. Verantwortungsvolles unternehmerisches Engagement gewinnt für Krisenprävention und in Ländern mit fortschreitendem Verlust staatlicher Autorität an Bedeutung. Dies gilt insbesondere in afrikanischen Konfliktregionen.

Bestandsaufnahme

Die Staats- und Regierungschefs der VN-Mitgliedstaaten haben in der Millenniumserklärung vom 8. September 2000 gefordert, zur Stärkung der VN und einer besseren Verwirklichung der Ziele der VN-Charta auch den privaten Sektor sowie Nichtregierungsorganisationen und die Zivilgesellschaft insgesamt stärker an der Verwirklichung der Ziele und Programme der VN zu beteiligen.

Die Global Compact-Initiative von VN-Generalsekretär Kofi Annan ist für einen solchen partnerschaftlichen Ansatz ein gutes Beispiel. Die Bundesregierung unterstützt diese Initiative in den Vereinten Nationen und gegenüber der Wirtschaft. Sie hat u. a. eine Anschubfinanzierung für

das Global Compact-Büro des VN-Sekretariats geleistet. Bei der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) wurde im Auftrag der Bundesregierung ein Verbindungsbüro für deutsche Firmen eingerichtet.

Um die Diskussion über die Zusammenarbeit mit potenziellen Partnern außerhalb der klassischen zwischenstaatlichen Strukturen anzustoßen, hat Deutschland auf der 55. Sitzung der Generalversammlung 2000 eine Resolution (GV-Res. 55/215) mit dem Titel „Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften“ eingebracht, die den Partnerschaftsgedanken erstmals im Arbeitsprogramm der GV verankert hat. Die Resolution wurde im Konsens angenommen. Im Jahr 2001 hat Deutschland mit der EU den Text weiter entwickelt, der am 11. Dezember 2001 wiederum im Konsens verabschiedet wurde.

Erfahrungen

Die Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Krisenprävention bewegt sich auf dem schmalen Grat zwischen unerwünschter Regulierung wirtschaftlicher Tätigkeit im Ausland und der Ermutigung an die Privatwirtschaft, ihrer Verantwortung auch im Bereich der Krisenprävention gerecht zu werden. Die Global-Compact-Initiative des VN-GS und auch die Erfolge bei der Etablierung des Kimberly-Prozesses sind jedoch positive Anzeichen, dass sich eine Partnerschaft entwickeln kann.

Die im „Arbeitskreis Globale Fragen“ vertretenen deutschen Unternehmen und Wirtschaftsverbände haben sich für diese Fragen aufgeschlossen gezeigt.

Aktionen

- Die Bundesregierung bringt die Neuauflage der VN-Resolution „Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften“ in den VN-SR ein, mit einer Stärkung des VN-Partnerschaftskonzeptes und dessen Erweiterung um die in den Weltkonferenzen von Johannesburg und Monterrey beschlossenen neuen Elemente (36)
- Die Bundesregierung wird eine Initiative im SR einbringen, durch die die verschiedenen bereits bestehenden Ansätze zur Unternehmensverantwortung in Konfliktregionen in einer SR-Resolution zusammengeführt werden. Dabei sollen anknüpfend an den Global Compact und die OECD-Verhaltenskodizes die Freiwilligkeit des Engagements und die positiven Möglichkeiten einer konstruktiven Rolle des Privatsektors bei Krisenprävention und Friedenskonsolidierung in der Nachkonfliktphase besonders hervorgehoben werden (37)

III.1.5 Mitwirkung der Internationalen Finanzinstitutionen an der zivilen Krisenprävention

III.1.5.1 Internationaler Währungsfonds (IWF)

Herausforderungen

Aufgrund seiner zentralen finanzpolitischen Rolle ist der IWF in besonderer Weise dazu berufen, die wirtschaftli-

che Stabilität in seinen Mitgliedstaaten und der Weltwirtschaft insgesamt zu fördern. Dabei leistet der IWF einen Beitrag zur Lösung von Zahlungsbilanzkrisen in seinen Mitgliedsländern. Die Eindämmung – und möglichst schon die Vermeidung – von Finanzkrisen trägt auch dazu bei, das Risiko bewaffneter Konflikte zu verringern.

Bestandsaufnahme

Der IWF stellt die Vorbeugung heute stärker in den Mittelpunkt seiner Arbeit als dies noch vor einigen Jahren der Fall war. Zu diesem Zweck beobachtet er bei den wirtschafts- und finanzpolitischen Konsultationen mit seinen Mitgliedstaaten insbesondere potenzielle Finanzrisiken wie z. B. die Schuldenstruktur. Im Fall von Zahlungsbilanzschwierigkeiten kann der IWF Mitgliedsländern zur Unterstützung ihrer wirtschaftspolitischen Anpassungs- und Reformmaßnahmen Kredite und Darlehen gewähren. In diesem Zusammenhang rückt der IWF die sozialen Auswirkungen seiner Maßnahmen und die Armutsbekämpfung stärker in den Vordergrund.

Durch die Schaffung der Fazilität für Konfliktnachsorge (post-conflict emergency assistance) wird Staaten nach Beendigung eines bewaffneten Konflikts der Zugang zu den Ressourcen des IWF erleichtert. Der IWF kann mit diesem Instrument dazu beitragen, die wirtschaftliche Situation nach Beendigung eines Konfliktes zu stabilisieren, den Übergangsprozess von einer Kriegsökonomie zu einer Friedenswirtschaft zu erleichtern und das Risiko des Wiederaufflammens eines Konflikts zu verringern.

Erfahrungen

Die Entwicklung der letzten Jahre hat die Notwendigkeit wirksamerer Instrumente zur Vorbeugung und zur Bewältigung von Finanzkrisen und externen Schocks deutlich gemacht. Vor diesem Hintergrund hat der IWF im Rahmen seines Mandats eine neue Kreditfazilität geschaffen, die insbesondere der Armutsbekämpfung dient und damit die Bemühungen zur Erreichung der Millennium-Entwicklungsziele unterstützt (Poverty Reduction and Growth Facility).

Aktionen

- Die Bundesregierung wird die Anstrengungen des IWF zur Vermeidung von internationalen Finanzkrisen sowie zur Stabilisierung des internationalen Finanzsystems weiterhin fördern. Insbesondere werden die Aufnahme von sog. Umschuldungsklauseln (Collective Action Clauses) in unter ausländischem Recht gegebenen Staatsanleihen sowie die Verstärkung auf einen Verhaltenskodex (Code of Conduct) für ein geordnetes Krisenmanagement zwischen den beteiligten Parteien unterstützt (38)
- Die Bundesregierung wird sich im IWF für eine stärkere Berücksichtigung von Möglichkeiten zur Krisenprävention und Konfliktnachsorge einsetzen. Angestrebt wird die weitere Verbesserung der Konfliktsensibilität des IWF, u. a. durch die zeitnahe

Erstellung von Konfliktanalysen im Kontext der Programmverhandlungen und eine entsprechende Weiterqualifikation des IWF-Personals (39)

- Die Bundesregierung wird den IWF dabei unterstützen, seine Politik gegenüber armen Ländern weiter zu entwickeln. Das gilt z. B. für eine wirksame Reaktion auf externe Schocks und für eine offenere Diskussion über die verschiedenen makroökonomischen Optionen mit Partnerregierungen und der jeweiligen Zivilgesellschaft (40)

III.1.5.2 Weltbank und Regionale Entwicklungsbanken

Herausforderungen

Zu den Kernaufgaben der multilateralen Entwicklungsbanken zählt es, zur Umsetzung der internationalen Entwicklungsziele beizutragen, vor allem, was das Ziel der Halbierung der absoluten Armut bis 2015 anbelangt. Die Entwicklungsbanken leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur zivilen Krisenprävention. Voraussetzung für ein effektives Engagement der Entwicklungsbanken ist es jedoch wiederum, die Zahl der Gewaltkonflikte deutlich zu reduzieren.

Bestandsaufnahme

Die Weltbank und die Regionalen Entwicklungsbanken sind mit großem Abstand die bedeutendsten multilateralen Entwicklungsfinanciers. Sie sind zunehmend bemüht, Krisenprävention und Konfliktsensibilität stärker nicht nur im Fall von Post-Konflikt-Situationen, sondern im Rahmen der Länderpolitik generell einzubeziehen. Aufgrund der hervorgehobenen Rolle der Weltbank fokussiert die Bundesregierung ihre Anstrengungen zu einer konfliktsensiblen Ausrichtung der internationalen Finanzinstitute auf die Weltbank.

Das Engagement der Weltbank in Krisenländern richtet sich nach der Operation Policy 2.30 Development Cooperation and Conflict aus dem Jahr 2000, deren Entwicklung auch von deutscher Seite begleitet wurde. Für den Wiedereinstieg der Weltbank in Post-Konflikt-Situationen und die Begleitung von Transitionsphasen wurden spezifische Planungskonzepte und -instrumente entwickelt. Eine eigenständige Arbeitseinheit unterstützt die konfliktsensible und präventive Arbeit der Bank. Ein Fonds ermöglicht die Finanzierung von innovativen Ansätzen und einer Weiterentwicklung des Instrumentariums.

Erfahrungen

Trotz der positiven Entwicklung in den letzten Jahren ist nicht zu übersehen, dass die neuen Richtlinien z. T. hinter deutschen Vorstellungen zurückbleiben und sich außerdem erst in der Umsetzung bewähren müssen. Zudem stößt innovatives Vorgehen auf konzeptioneller Ebene in diesem Bereich sowohl innerhalb der Bank als auch im Kreis einiger Entwicklungs- und OPEC-Staaten auf Vor-

behalte. Diese werden teilweise mit dem „unpolitischen“ Mandat der Institution begründet, das jedoch einem präventiven und sensiblen Vorgehen tatsächlich nicht im Wege steht. Die Erfahrungen mit dem Thema Korruptionsbekämpfung sind hier ermutigend.

Aktionen

- Die Bundesregierung wird ihren Einfluss geltend machen, die Befassung der Weltbank mit Konfliktsituationen offensiver und sensibler zu gestalten und die Möglichkeiten im Rahmen des Mandats auszuschöpfen. Dabei arbeitet die Bundesregierung mit gleichgesinnten Regierungen zusammen und strebt die Ausweitung der Reformen auf andere Institute der Weltbank-Gruppe und die regionalen Entwicklungsbanken an (41)
- Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, dass alle Strukturen und Verfahren der Krisenprävention am Prinzip des „do no harm“ ausgerichtet werden und die Anwendung von Konfliktanalysen verbindlich wird. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass insbesondere die Programme zur Armutsbekämpfung daraufhin analysiert und ggf. angepasst werden (42)
- Die Bundesregierung unterstützt die Sensibilisierung und Weiterqualifizierung des internationalen und lokalen Personals von Weltbank, bilateralen Gebern und Partnerländern, das mit der Erstellung und Umsetzung von Strategien zur Armutsbekämpfung (PRSP, Poverty Reduction Strategy Papers) befasst ist (43)
- Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass die Weltbank die internationale Koordinierung in Post-Konflikt-Situationen durch konzeptionelle Fortentwicklung weiter verbessert. Das gilt beispielsweise für die Durchführung von Bedarfsanalysen und Bestimmung von Absorptionskapazitäten, die Gestaltung von Geberkonferenzen und von multilateralen Fonds für den Wiederaufbau (44)
- Die Bundesregierung strebt gemeinsam mit gleichgesinnten Regierungen eine Partnerschaft mit der Weltbank an, um transparente und verantwortliche Planung und Management des Budgets für den Sicherheitssektor zu fördern (45)

III.2 Ausbau der regionalen Ebene der Krisenprävention

III.2.1 Europäische Union (EU)

Herausforderungen

Die EU stellt ein gelungenes Beispiel struktureller Krisenprävention dar: ihre Mitglieder bilden eine Friedensgemeinschaft, in der Krieg undenkbar geworden ist, weil sich die Mitgliedstaaten durch strukturelle Abhängigkeiten zum allseitigen Vorteil in einen Integrationsprozess begeben haben, in dem Konflikte ausschließlich gewaltfrei geregelt werden. Durch den Assoziierungs- und Erweiterungsprozess wirkt diese Stabilität über das eigentliche EU-Gebiet hinaus. Vor diesem Hintergrund und

angesichts ihres ökonomischen und politischen Potenzials ist die EU zu internationaler Krisenprävention und Krisenbewältigung in besonderer Weise geeignet, aber auch gefordert.

Bestandsaufnahme

In Göteborg verabschiedete der Europäische Rat 2001 das „Programm der Europäischen Union zur Verhütung gewaltsamer Konflikte“. Die EU bestätigt damit Krisenprävention als eines der Hauptziele der Außenbeziehungen der Union, das in alle ihre relevanten Aspekte, einschließlich der ESVP, der Entwicklungszusammenarbeit und des Handels integriert werden soll.

Im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sind seit 1999 parallel militärische und zivile Fähigkeiten zur internationalen Krisenprävention und Konfliktbewältigung aufgebaut und konkrete militärische und zivile Planziele vereinbart worden. Die Bundesregierung hat erhebliche Beiträge zu den militärischen Planzielen gemeldet und sich im zivilen Bereich verpflichtet, bis zu 910 Polizeibeamte des Bundes und der Länder für internationale Friedenseinsätze bereitzustellen, von denen 90 innerhalb von 30 Tagen einsetzbar sein sollen.

Das Abkommen von Cotonou zwischen der EU und den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik (AKP-Staaten) verankert ausdrücklich Friedenskonsolidierung, Krisenprävention und Konfliktbeilegung als ein wichtiges Feld der Zusammenarbeit. Vorgesehen sind zivile Maßnahmen, die sich vor allem auf die Entwicklung regionaler, subregionaler und nationaler Kapazitäten und die frühzeitige Prävention gewaltsamer Konflikte, die Unterstützung von Vermittlungs-, Verhandlungs- und Versöhnungsbemühungen konzentrieren.

Die EU ist inzwischen vom Aufbau zur Anwendung von Fähigkeiten übergegangen. Im Jahr 2003 wurden insgesamt vier Einsätze initiiert: Im zivilen Bereich ist seit 1. Januar 2003 die European Union Police Mission (EUPM) in Bosnien und Herzegowina tätig. Mit der Mission „Proxima“ in Mazedonien beschloss die EU Ende September 2003 eine weitere Polizeimission. Im militärischen Bereich übernahm die Operation Concordia am 31. März 2003 in Mazedonien die Aufgabe der NATO-Operation FOX, mit Rückgriff auf Fähigkeiten und Mittel der NATO; die Operation wurde im Dezember 2003 erfolgreich abgeschlossen. Von Juni bis September 2003 führte die EU die militärische Operation „Artemis“ in Bunia (DR Kongo) durch, bis das dort stationierte VN-Kontingent verstärkt werden konnte. „Artemis“ fand ohne Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten statt.

Die Operation „Artemis“ illustriert, dass die EU bereit und in der Lage ist, die Vereinten Nationen im Bereich von Krisenprävention und -management rasch und effektiv zu unterstützen. Der Generalsekretär der VN und der Präsident des Rates der Europäischen Union unterzeichneten inzwischen eine Gemeinsame Erklärung über die Zusammenarbeit bei der Krisenbewältigung.

Erfahrungen

Die Europäische Union (EU) ist sich bewusst, dass die komplexen Probleme der heutigen Zeit nicht im Alleingang zu lösen sind und hat daher Fortschritte in der Entwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und insbesondere im Bereich der ESVP gemacht, die der militärischen und der zivilen Krisenprävention zugute kommen.

Die Erfahrung zeigt, dass die Hauptbedrohungen (Terrorismus, Proliferation von Massenvernichtungswaffen, Regionalkonflikte, versagende Staaten und organisierte Kriminalität) den Einsatz militärischer Mittel erforderlich machen können. Letztlich muss diesen Bedrohungen jedoch durch eine langfristig ansetzende und strukturell wirksame, primär zivile Krisenpräventionspolitik begegnet werden.

Im Bereich der Krisenprävention haben sowohl einzelne Mitgliedstaaten der EU als auch mehr und mehr die Europäische Union insgesamt ein erhebliches Maß an Kompetenz entwickelt. Es gilt nun, die Chancen bei der Fortentwicklung der GASP und ESVP zu nutzen, um innovative nationale Ansätze der Krisenprävention auf europäischer Ebene anzuwenden und weiterzuentwickeln. Die Beschlüsse des Europäischen Rats vom Dezember 2003 in bezug auf Planung und Führung von Einsätzen sehen u. a. die Einrichtung einer zivil-militärischen Zelle im EU-Militärstab vor. Zusammen mit Beschlüssen des Rats hinsichtlich des Aufbaus von Fähigkeiten zur Planung und Unterstützung ziviler Missionen ist dies ein wichtiger Schritt zur Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU.

Die Schärfung ihres Profils als Zivilmacht wird es der EU ermöglichen, noch besser als bisher eine vorbildliche globale Ordnungspolitik zu betreiben – für Frieden, Sicherheit und die Wahrung und Herstellung von Lebenschancen weltweit.

Die Bundesregierung setzt sich daher dafür ein, dass Handlungsfähigkeit und Kohärenz der EU in der Krisenprävention weiter gestärkt werden.

Aktionen

Die Bundesregierung tritt ein für:

- Die Verbesserung der Operationalität der EU im zivilen Krisenmanagement und in der Erschließung neuer Schwerpunktbereiche, z. B. Überwachungsmissionen (monitoring missions). Dabei wird die Schaffung einer zivilen Abteilung für die hinreichende Rekrutierung und Qualifikation von Personal für zivile Krisenpräventions-Missionen befürwortet. Hier könnten Erfahrungen des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) in Deutschland angeboten werden (46)
- Eine Stärkung der Fähigkeiten des Ratssekretariats zur Planung und Unterstützung ziviler Krisenmanagement-Operationen (vor allem durch Verstärkung der entsprechenden Arbeitseinheiten durch qualifiziertes Personal) (47)

- Eine Überprüfung aller relevanten Arbeitsbereiche der Kommission (Handel, Entwicklung, externe Beziehungen, Humanitäre Hilfe, etc.) und des Ratssekretariats/des Rates auf die kohärente Anwendung krisenpräventiver Grundsätze, um Schwachpunkte zu identifizieren und bearbeiten zu können (48)
- Den Ausbau der Conflict Prevention Unit in der Kommission, damit diese ihre bisherigen Aufgaben effektiv wahrnehmen und zusätzlich die Verankerung von Krisenprävention als Querschnittsaufgabe der EU realisieren kann (Sensibilisierung, Trainings, Überprüfung von Prozeduren) (49)
- Die Durchführung weiterer ESVP-Missionen sowohl im zivilen als auch im militärischen Bereich, soweit die politischen Rahmenbedingungen dies erfordern und ermöglichen. Der deutsche Beitrag zu den Polizeimissionen erfordert ein deutliches Mehr an qualifiziertem Personal. Um die benötigten Rekrutierungen zu erreichen, werden entsprechende Anstrengungen unternommen (50)
- Die Verbesserung der Handlungsfähigkeit im Bereich der GASP – inklusive der ESVP – durch eine angemessene Finanzausstattung des GASP-Haushalts (51)
- Die Umsetzung der europäischen Sicherheitsstrategie (52)
- Die Festlegung prioritärer gemeinsamer Sicherheitsinteressen unter Einschluss ziviler Krisenprävention (53)
- Eine Stärkung und Optimierung der militärischen Fähigkeiten, u. a. durch neue Formen der Zusammenarbeit (Bündelung von Fähigkeiten, Arbeitsteilung, Spezialisierung), um militärische Petersberg-Operationen erfolgreich führen zu können und auf friedenserhaltende und -schaffende Operationen bestmöglich vorbereitet zu sein (54)
- Eine verstärkte Nutzung bestehender Strukturen des Informationsaustausches und politischen Dialogs zwischen der EU, den Regierungen, der Zivilgesellschaft und internationalen Institutionen im Bereich Krisenprävention (55)
- Einen verstärkten fachlichen Austausch mit den relevanten Ressorts anderer EU-Mitgliedstaaten über die Konzepte und Erfahrungen der zivilen Krisenprävention (56)
- Die weitere Verstärkung der Zusammenarbeit der EU mit den VN, der OSZE und anderen internationalen und regionalen Akteuren, der Wissenschaft und dem privaten Sektor (57)
- Eine engere Kooperation mit den großen Staaten Asiens und mit Russland im Bereich der Krisenprävention (58)
- Die weitere Implementierung des Göteborger Programms (59)
- Die Umsetzung der durch den Europäischen Rat am 19./20. Juni 2003 in Thessaloniki beschlossenen Initi-

ative European Diplomacy on Environment and Sustainable Development („Green Diplomacy“), in deren Rahmen insbesondere krisenpräventiv wirkende Umweltschutzaktivitäten unterstützt werden sollen (60)

III.2.2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

Herausforderungen

Die OSZE ist eine Regionalorganisation im Sinne von Kap. VIII der VN-Charta und damit in dem 55 Teilnehmerstaaten umfassenden OSZE-Raum eine Schlüsselorganisation für Frühwarnung, Krisenprävention, Krisenmanagement und Krisennachsorge. Vor dem Hintergrund neuer sicherheitspolitischer Herausforderungen muss die OSZE ihre Instrumente der Krisenprävention weiterentwickeln und – in Koordinierung und Zusammenarbeit mit anderen Organisationen – auf die Ursachen von Krisen und Instabilität neu ausrichten.

Bestandsaufnahme

Im Vordergrund der Tätigkeit der OSZE stehen heute Krisenprävention bzw. Krisennachsorge durch den Aufbau demokratischer Institutionen, durch Rüstungskontrolle, durch Beiträge zu verantwortlicher Regierungsführung in Verwaltung, Streitkräften, Polizei und Grenzschutz, zu Rechtsstaatlichkeit, funktionierender Gerichtsbarkeit, Förderung der Wirtschafts- und Umweltkooperation und zum Aufbau der Zivilgesellschaft. Deutschland beteiligt sich aktiv an den Missionen der OSZE und stellt knapp 10 Prozent ihres Personals.

Erfahrungen

Die OSZE kann nur so stark sein wie die Bereitschaft und das Interesse ihrer Teilnehmerstaaten ist, die Fähigkeiten der OSZE zu nutzen und zu entwickeln. Die Bundesregierung hat ein hohes Interesse daran, die Rolle der OSZE als Instrument der Krisenprävention zu erhalten, das die Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit begleitet.

Aktionen

Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass

- die OSZE bei den Themen des OSZE-Raums Vorrang genießt („OSCE first“), bei denen sie dank Infrastruktur vor Ort, Vernetzung, Expertise, Erfahrungen und Fähigkeiten komparative Vorteile im Vergleich zu anderen Organisationen aufweist (61)
- das OSZE-Netzwerk durch andere Organisationen oder Staaten in Anspruch genommen wird, wenn die OSZE bereits über existierende und direkte Kanäle sowie unmittelbare Expertise verfügt und das OSZE-Potenzial für regionale Konfliktlösung dort ausgeschöpft wird, wo die OSZE bereits engagiert ist (62)

- die führende Position der OSZE in der Krisenprävention durch Kontrolle der Kleinwaffen und leichten Waffen sowie durch Berechenbarkeit demokratisch kontrollierter und verantwortlicher Streitkräfte und Sicherheitskräfte (Reform des Sicherheitssektors) ausgebaut und entsprechende Elemente in Feldmissionen integriert und Erfahrungen insbesondere an die Kooperationspartner weitergegeben werden (63)
- der OSZE-Handlungsradius bei der Krisenprävention im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Terrorismus, grenzüberschreitender Kriminalität und Grenzsicherheit erweitert wird. Die Bundesregierung wird aktiv dazu beitragen, dass die OSZE ihr Unterstützungsangebot ausweitet und darauf hinwirken, dass die OSZE im Grenzmanagement bzw. in der Grenzsicherheit politisch wichtige Expertise entwickelt (64)
- die OSZE Beratungskapazitäten für die Entwicklung einer nach rechtsstaatlichen Grundsätzen handelnden Polizei und zur Arbeit einer Anti-Terrorismus-Einheit im OSZE-Sekretariat aufbaut und den interessierten Teilnehmerstaaten zur Verfügung stellt. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass entsprechende Kompetenzen im Krisenpräventionszentrum der OSZE angesiedelt werden, um diese Schiene der OSZE-Zusammenarbeit konzeptionell und praktisch auszubauen. Die Bundesregierung leistet hier derzeit durch das Stellen von Fachleuten und durch Expertise bereits einen sichtbaren Beitrag und ist ggf. bereit, diesen zu erhöhen (65)
- die Diskussion über den „ausgewogenen geographischen und thematischen Ansatz“ der OSZE offen geführt wird, um der Doppelstandard-Diskussion zu begegnen (66)
- der wirtschaftspolitische normative *acquis* fortentwickelt wird, mit dem OSZE-weit Kriterien der verantwortlichen Regierungsführung formuliert werden, und der auch Elemente eines umweltpolitischen Verhaltenskodexes im OSZE-Raum umfassen soll (67)
- die Initiative der OSZE (gemeinsam mit UNEP und UNDP) zu Environment and Security in Central Asia and South East Europe fortgesetzt wird (68)

III.2.3 Europarat

Herausforderungen

Der Europarat – als älteste europäische Institution – steckt mit seinen Überwachungs- und Schutzmechanismen zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten den Rahmen eines gesamteuropäischen Rechtsraumes ab. Zur Krisenprävention und Friedenskonsolidierung trägt er vor allem durch normative Standardsetzung und Institutionenbildung sowie den darum zentrierten politischen Dialog der Mitgliedstaaten bei.

Bestandsaufnahme

Der Europarat mit derzeit 45 Mitgliedstaaten ist die einzige europäische Organisation, die paneuropäische Mit-

gliedschaft mit einem „harten normativen Kern“ (rechtlich verbindliche und einklagbare Rechte) und einem Programmangebot zur Stützung demokratischer Reformen und verantwortlicher Regierungsführung verbindet.

Kernfunktionen des Europarats sind die Weiterentwicklung des Menschenrechtsschutzes durch die Europäische Menschenrechtskonvention und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte sowie die anderen zentralen völkerrechtlichen Übereinkommen des Europarates (u. a. zur Verhütung von Folter, zum Schutz nationaler Minderheiten und zur Ausübung sozialer Rechte – Sozialcharta). Dazu tritt auch die Arbeit der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz.

Folgende Instrumente des Europarats dienen der langfristigen Krisenprävention: demokratische Institutionenbildung, Überwachung eingegangener völkerrechtlicher Verpflichtungen, Einsatz der Umsetzungsmechanismen der Europaratsübereinkommen, parlamentarischer Dialog, Wahlbeobachtung und Verfassungsexpertise, Förderung zivilgesellschaftlicher Strukturen, interkultureller und interreligiöser Dialog sowie Ausprägung eines gesamteuropäischen Kulturbewusstseins.

Erfahrungen

Der Europarat hat in den europäischen Transformationsprozessen der beiden letzten Jahrzehnte als „Vorfeldorganisation der EU“ bedeutende Erfolge erzielt. Je deutlicher die erweiterte EU nunmehr selbst auch „vertieft“ Felder wie den europäischen Grundrechtsschutz und die Rechts- und Justizzusammenarbeit besetzt, um so gewichtiger bleibt die Aufgabe des Europarates, den „normativen Anschluss“ derjenigen Europaratsstaaten zu gewährleisten, die außerhalb der EU verbleiben.

Aktionen

- Die Bundesregierung wird Bemühungen zur Intensivierung der Zusammenarbeit von Europarat und EU auf dem Feld der Krisenprävention stärken (69)
- Die Bundesregierung wird das Potenzial des Europarates zur Konfliktlösung weiter akzentuieren und sich dazu eng mit EU, OSZE und den europäischen Regionalorganisationen abstimmen (70)
- Die Bundesregierung wird die Resolution „The roles of women and men in conflict prevention, peacebuilding and post-conflict democratic processes – a gender perspective“ (MEG-5(2003)4) der 5. Europäischen Gleichstellungskonferenz vom 22. bis 23. Januar 2003 in Skopje weiter unterstützen (71)

III.2.4 Förderung der Friedenskapazitäten regionaler und subregionaler Organisationen, insbesondere in Afrika

Herausforderungen

In der zivilen Krisenprävention können neben den VN als Weltorganisation und der EU sowie der OSZE als europäische regionale Organisationen weitere regionale

und subregionale Organisationen einen bedeutenden Part übernehmen, wie dies auch in Kapitel VIII der VN-Charta vorgesehen ist.

In der Praxis sind dem durch Mangel an Ressourcen, politischem Willen und institutionellen Strukturen bei einigen regionalen Organisationen – besonders in Afrika – Grenzen gesetzt. Daher kommt es darauf an, einen strategischen Rahmen für eine langfristige und berechenbare Partnerschaft mit den regionalen und subregionalen afrikanischen Organisationen in der Krisenprävention zu entwickeln.

Bestandsaufnahme

Der G8-Afrika-Aktionsplan, den die G8-Staaten in Reaktion auf den von fünf afrikanischen Staatschefs vorgelegten afrikanischen Entwicklungsplan NePAD (New Partnership for Africa's Development) ausgearbeitet haben, dient auch als operatives Instrument zum Ausbau afrikanischer Fähigkeiten zur Krisenbewältigung. Im Zentrum steht das ehrgeizige Ziel, afrikanische Staaten, Regionalorganisationen und die aus der OAU hervorgegangene Afrikanische Union (AU) bis zum Jahr 2010 in die Lage zu versetzen, mit eigenen Mitteln gewaltsame Konflikte effektiver zu verhüten, zu bewältigen und friedenserhaltende Einsätze in Übereinstimmung mit der VN-Charta durchzuführen. Dabei wird auf den Anstrengungen aufgebaut, die die afrikanischen Regionalorganisationen bereits aus eigener Kraft erbracht haben. Beispielsweise haben die Mitglieder der Intergovernmental Authority on Development (IGAD) am Horn von Afrika gemeinsam ein Frühwarnsystem für Ressourcenkonflikte in Grenzgebieten aufgebaut. Die Wirtschaftsgemeinschaft westafrikanischer Staaten (ECOWAS) hat die Fähigkeit bewiesen, militärische Friedenseinsätze durchzuführen und damit ein Engagement der VN vorzubereiten bzw. zu ergänzen.

Die Afrikanische Union baut mit internationaler Unterstützung ihren sicherheitspolitischen Pfeiler aus und ist derzeit mit den Friedensmissionen in Burundi und in der Zentralafrikanischen Republik einer ersten Bewährungsprobe ausgesetzt.

Die Schwerpunkte der Aktivitäten der Bundesregierung liegen auf der Förderung der regionalen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit, der zivil-militärischen Zusammenarbeit, der Konfliktnachsorge und der Förderung von Friedensprozessen. Ein Beispiel für die Beteiligung verschiedener Ressorts (AA, BMVg, BMZ) an diesen Maßnahmen ist die Förderung von regionalen peacekeeping-Ausbildungszentren. Von besonderer Bedeutung sind das Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC) in Accra/Ghana, eines von drei regionalen Zentren in der ECOWAS-Region und das Peace Support Training Centre (PSTC) in Nairobi, Kenia, das zum Centre of Excellence der East African Community (EAC) ausgebaut werden soll.

Erfahrungen

Neben der G8-Initiative für Afrika bleibt wenig Spielraum für die Förderung krisenpräventiver Fähigkeiten in

regionalen oder subregionalen Organisationen außerhalb Europas. Legt man die Konfliktintensität zugrunde, entspricht die Konzentrierung der Förderaktivitäten auf Afrika einer legitimen Schwerpunktsetzung. Die bisherige Umsetzung des G8-Afrika-Aktionsplans hat gezeigt, dass ein erheblicher Koordinierungsbedarf zwischen den internationalen Akteuren besteht. National hat sich die Zusammenarbeit zwischen AA, BMVg und BMZ bewährt.

Aktionen

- Die Bundesregierung wird in den nächsten Jahren gezielt die AU und afrikanische Subregionalorganisationen beim Auf- und Ausbau effizienter Institutionen für Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung unterstützen. Hierbei setzt die Bundesregierung unterschiedliche Instrumente (z. B. Entwicklungspolitik und Ausstattungshilfe) in zueinander komplementärer Weise ein. Den Aufbau auch ziviler Expertise wird die Bundesregierung dabei aktiv befördern (72)
- Die Bundesregierung wird den G8-Rahmen nutzen, um sich verstärkt mit den wichtigen Geberationen (USA, GBR, FRA) in bezug auf sicherheitspolitische Zusammenarbeit in Afrika abzustimmen (73)
- Die Bundesregierung wird mit denjenigen Staaten Afrikas verstärkt zusammenarbeiten, die sich in Wort und Tat zu den in der NePAD-Initiative verankerten Werten bekennen (74)
- Die Bundesregierung wird auf der Ebene der Regional- bzw. Subregionalorganisationen Sensibilisierungsmaßnahmen und Schulungen verstärken. Dazu wird die Bundesregierung Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der regionalen Organisationen und aus Nachbarländern von Krisenländern Zugang zu deutschen Ausbildungsmaßnahmen eröffnen (75)

III.2.5 Förderung der regionalen Kooperation/ Stabilitätspakt Südosteuropa

Herausforderungen

Regionale Kooperation trägt wesentlich zur Schaffung von Stabilität, Wohlstand und Frieden bei. Die Notwendigkeit, regionale Kooperation zu fördern, manifestierte sich besonders in dem durch Konflikte zerrissenen Südosteuropa nach dem Auseinanderfallen Jugoslawiens.

Mit der Erweiterung der EU rücken aber auch Länder und Regionen ins Blickfeld, die sich zwar nicht in unmittelbarer Nachbarschaft, jedoch ab 2004 zumindest räumlich in größerer Nähe zum EU-Bereich befinden.

Bestandsaufnahme

Als Antwort auf die extreme Krisensituation in Südosteuropa vereinbarten auf Initiative der Bundesregierung im Juni 1999 mehr als 40 Staaten, internationale Organisationen und Finanzinstitutionen den „Stabilitätspakt für

Südosteuropa“, der als Schulbeispiel für ein umfassendes und langfristig angelegtes Instrument regionaler Krisenprävention gilt.

Den Ländern Südosteuropas wurde nach mehreren Kriegen und jahrelanger Verschlechterung der sozialen und politischen Lage erstmalig eine europäische Perspektive und ein Weg der zunehmenden Integration in euro-atlantische Strukturen angeboten. Die Internationale Gemeinschaft erklärte ihre Bereitschaft zu konkreter Unterstützung, und die Regionalstaaten verpflichteten sich zur Zusammenarbeit mit ihr und untereinander. Der Stabilitätspakt ist kein neuer Akteur auf der Bühne, sondern hat die Funktion, das vielfältige Engagement der Internationalen Gemeinschaft in Südosteuropa zu koordinieren und politische Impulse für regionale Kooperation zu geben. Der Stabilitätspakt verfolgt einen partizipativen Ansatz, dessen Ziel es ist, dass die Länder Südosteuropas die Eigenverantwortung für den regionalen Stabilisierungsprozess übernehmen.

Nach dem Vorbild des KSZE-Prozesses werden an den drei Arbeitstischen „Demokratie und Menschenrechte“, „Wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung, Zusammenarbeit und Umweltschutz“ sowie „Militärische Sicherheit und Verteidigung sowie Rechtstaatlichkeit und innere Sicherheit“ mit konkreten Aktivitäten und Initiativen gefördert.

Der Stabilitätspakt hat insgesamt 5,9 Mrd. Euro Finanzmittel mobilisiert, zu denen die Bundesregierung einen Anteil von rund 600 Mio. Euro in vier Jahren (2000 bis 2003) beigetragen hat. Für 2004 wird die Bereitstellung von Mitteln in ähnlicher Höhe angestrebt.

Bedeutende wirtschaftliche Unterstützungsmaßnahmen sind die Einbeziehung der Internationalen Finanzinstitutionen sowie die Gründung eines so genannten Business Advisory Council (BAC), in dem Vertreter privater Unternehmen (in der Regel auf Vorstandsebene) als Ansprech- und Beratungsgremium für Wirtschaft und Politik fungieren, um auf diesem Wege die privaten Unternehmen und Banken in den Wiederaufbau der Region von Anfang an einzubinden.

Erfahrungen

Der Stabilitätspakt war ein Wendepunkt für Südosteuropa. Mit ihm wurde das Konzept der Krisenprävention erstmals in einem umfassenden Ansatz verwirklicht. Im Stabilitätspakt arbeiten alle Akteure der Internationalen Gemeinschaft zusammen und verfolgen dieselbe Zielsetzung. Der Stabilitätspakt hat eine Reihe von regionalen Kooperationsprozessen in Gang gesetzt, deren Ergebnisse aber erst mittel- bis langfristig zu erwarten sind. Indessen macht sich eine gewisse Gebermüdigkeit bemerkbar, obwohl die bekannten Probleme Südosteuropas noch nicht vollständig gelöst sind. Als Instrument zur Förderung regionaler Kooperation in Südosteuropa bleibt der Stabilitätspakt vorerst unersetzlich.

Aktionen

- Die Bundesregierung wird sich weiterhin nachhaltig für die Erreichung der Ziele des Stabilitätspakts für Südosteuropa einsetzen (76)
- Die Bundesregierung wird in der EU dafür eintreten, in konfliktträchtigen Regionen Ansätze zur regionalen Zusammenarbeit stärker zu ermutigen und zu fördern. Sie wird dabei Schwerpunkte setzen, die sich aus der geographischen Nähe und den Interessen der EU ergeben (77)

III.2.6 Nordatlantische Allianz (NATO)

Herausforderungen

Die Nordatlantische Allianz (NATO) ist permanent gefordert, sich neuen Herausforderungen zu stellen. Wesentlich ist dabei die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft bei der Vermeidung bzw. Eindämmung von Krisen und Konflikten, der das Bündnis gegenübersteht und die es anzunehmen bereit ist. Die Allianz als historisch gewachsene, auf gemeinsamen Wurzeln beruhende Wertegemeinschaft wandelt sich dabei, basierend auf einem erweiterten Sicherheitsbegriff, zu einem System globaler kooperativer Sicherheit.

Bestandsaufnahme

Auf ihren Gipfeltreffen 1999 in Washington und 2002 in Prag hat die NATO entscheidende Schritte unternommen, um ihre Strategie nach Ende des Kalten Krieges den gewandelten Herausforderungen anzupassen. Die Transformationsbemühungen umfassen interne Optimierungen ebenso wie Antworten auf asymmetrische Bedrohungen und das Ziel, Konfliktpotenzial durch partnerschaftliche Zusammenarbeit und Abrüstung zu vermindern.

So hat die NATO in Prag umfangreiche Anstrengungen zur Anpassung und Verbesserung ihrer Fähigkeiten, zur Anpassung ihrer Strukturen und zur Entwicklung neuer Instrumente in Form der NATO-Reaktionskräfte beschlossen. Darüber hinaus wurden sieben weitere europäische Länder zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen eingeladen. Deutschland hat erhebliche Beiträge dazu geleistet, die Bemühungen dieser Staaten um die Schaffung der Voraussetzungen für den Beitritt angesichts seiner großen Bedeutung für die weitere Stabilisierung des euro-atlantischen Raumes zu unterstützen. Die NATO bekennt sich zu einer Politik der offenen Tür und hat diesem Bekenntnis durch Einführung des Aktionsplans zur Mitgliedschaft Substanz verliehen.

Durch ihre friedenserhaltenden Maßnahmen in Bosnien, im Kosovo sowie bis vor kurzem in Mazedonien und seit August 2003 in Afghanistan leistet die NATO mit deutscher Beteiligung (SFOR ca. 1 300, KFOR ca. 3 200, ISAF ca. 2 000 Bundeswehrsoldaten) einen unverzichtbaren Beitrag zur Verhinderung neuer Gewalt und damit zur Friedenskonsolidierung.

Afghanistan – Beispiel für die Absicherung ziviler Bemühungen zur Stabilisierung und nachhaltigen Beseitigung von Konfliktsachen durch begleitende militärische Maßnahmen (ISAF)

Die Internationale Sicherheitsunterstützungstruppe ISAF hatte seit Dezember 2001 den Auftrag, die vorläufigen Staatsorgane Afghanistans bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und Umgebung zu unterstützen, so dass die derzeitige Regierung, das Personal der Vereinten Nationen sowie anderes internationales Zivilpersonal in einem sicheren Umfeld arbeiten konnten. Durch die ISAF-Präsenz konnte in der Hauptstadt ein günstiges Klima sowohl für den politischen als auch für den wirtschaftlichen Wiederaufbau geschaffen werden. Deutschland ist von Anfang an mit Kräften der Bundeswehr an diesem Einsatz beteiligt, der seit August 2003 unter Führung der NATO steht.

Die günstigen Wiederaufbaubedingungen in Kabul konnten auf Grund der unzureichenden Sicherheitslage nur auf einige Teile des Landes ausgedehnt werden. Damit drohte sich die weitere Umsetzung der Bonner Vereinbarung zum Aufbau demokratischer Institutionen und damit der wirtschaftliche und soziale Wiederaufbau des Landes (Petersberg-Prozess) zu verzögern. Vor diesem Hintergrund beschlossen die Vereinten Nationen auf Bitten der afghanischen Regierung und auf deutsche Initiative die Ausweitung des bislang auf Kabul und Umgebung begrenzten ISAF-Engagements auf Gebiete in ganz Afghanistan. Die Bundesregierung treibt auf der Grundlage ihres Anfang Oktober 2003 beschlossenen Afghanistan-Konzepts den Prozess einer dauerhaften Stabilisierung des Landes im Sinne eines umfassenden Sicherheitskonzepts voran, dessen Schwerpunkt und Kern ziviler Natur ist, das zur Schaffung des erforderlichen Klimas der Sicherheit aber auch militärische Komponenten enthält. Dies findet seinen Ausdruck auch in der Konzeption des erweiterten Engagements der Bundesregierung in Kunduz, dessen militärische Komponente durch den Einsatz von Bundeswehrsoldaten im Rahmen des Mandats der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit beiträgt. Dies ermöglicht der afghanischen Regierung, den Helfern der Vereinten Nationen und anderem zivilen Personal, das insbesondere in der humanitären Hilfe und beim Wiederaufbau tätig ist, ihre Aufgaben in einem sicheren Umfeld wahrzunehmen. Damit werden Rahmenbedingungen geschaffen, die Aufbau und Verbesserung politisch-administrativer Institutionen, Förderung des zivilgesellschaftlichen Raums, Unterstützung beim Aufbau des Sicherheitssektors und physisch-wirtschaftlichen Wiederaufbau ermöglichen.

Der Krisenprävention dient auch das Programm „Partnerschaft für den Frieden“ (PfP) und der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) mit seinen 46 Mitgliedstaaten, die mit ihren Konsultationsforen und einer Vielzahl von Aktivitäten die Sicherheitskooperation im euro-atlantischen Raum fördern. Im Vordergrund dieser Programme

stehen die Integration der Streitkräfte in die Gesellschaft, die demokratische Kontrolle über die Streitkräfte sowie ihre innere Reform.

Die Bundesregierung beteiligt sich ferner an den Arbeiten der NATO-CCMS (Commission for the Challenges of Modern Societies), in deren Rahmen zumeist multinationale Forschungsarbeiten zu Themen im Kontext von Umweltschutz und militärischer Infrastruktur sowie von Umwelt und Sicherheit betreut werden.

Erfahrungen

Die Entwicklungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass sich die NATO von einem primären Verteidigungsbündnis zu einem Bündnis weiterentwickelt hat, das über die Absicherung seiner Mitglieder hinaus zunehmend auch global einen wesentlichen Beitrag zur Lösung zentraler Sicherheitsfragen leisten kann. Sie ist eine Wertegemeinschaft, deren Mitglieder entscheidend zu Sicherheit und Stabilität in der Welt und zur Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beitragen.

Die NATO betreibt die fortgesetzte Entwicklung der Fähigkeiten, die zur Verwirklichung der ganzen Bandbreite der Aufgaben des Bündnisses erforderlich sind. Nur durch den Ausbau seiner Fähigkeiten auf verschiedenen Ebenen kann das Bündnis seinen Aufgaben, die von kollektiver Verteidigung bis hin zu friedenserhaltenden Maßnahmen und anderen Krisenreaktionseinsätzen reichen, gerecht werden.

Die Öffnung der NATO für weitere Mitglieder ist von großer Bedeutung. Die Perspektive eines NATO-Beitritts kann zu Krisenprävention beitragen. Sie liegt daher in deutschem Interesse.

Aktionen

- Die Bundesregierung wird die Entwicklung neuer Fähigkeiten sowie die Anpassung vorhandener Fähigkeiten und Strukturen befördern, um die NATO auf die neuen Herausforderungen sinnvoll, zielgerichtet und gleichzeitig in Zeiten knapper Mittel effizient auszurichten (78)
- Die Bundesregierung wird im Rahmen der NATO die Intensivierung der Partnerschaftsbeziehungen zu Ländern, die in absehbarer Zeit keine Möglichkeit zu einem Beitritt haben werden, weiter verfolgen. Diese Beziehungen sind ein wichtiges und dauerhaftes Element der euro-atlantischen Sicherheitsstrukturen (79)
- Die Bundesregierung wird in bilateraler Zusammenarbeit ebenso wie im Rahmen multinationaler Koordination durch die zuständigen NATO-Gremien die Streitkräfte der PfP-Partnerländer bei der Schaffung NATO-kompatibler Strukturen und Verfahren unterstützen und weiterhin einen Stabilisierungsbeitrag auf dem Balkan leisten. Außerdem wird sie die sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Kaukasus bzw. der zentralasiatischen Region fördern (80)

IV. Strategische Ansatzpunkte der Krisenprävention

Ausgehend von einem erweiterten Sicherheitsbegriff gilt es, in tatsächlichen oder potenziellen Krisenregionen nicht nur die staatlichen Strukturen herzustellen oder zu stärken, die für die Vermeidung von Konflikten erforderlich sind, sondern auch Friedenspotenziale in der Zivilgesellschaft, bei den Medien und in Kultur und Bildung zu schaffen sowie die Lebenschancen der betroffenen Menschen durch geeignete Maßnahmen in den Gebieten Wirtschaft, Soziales und Umwelt zu sichern.

Aufgrund dieses umfassenden Ansatzes begreift die Bundesregierung zivile Krisenprävention nicht nur als Aufgabe der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, sondern auch der Wirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik.

IV.1 Verlässliche staatliche Strukturen schaffen: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit

IV.1.1 Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und verantwortlicher Regierungsführung

Herausforderungen

Legitime und funktionstüchtige rechtsstaatliche Strukturen sind eine zentrale Voraussetzung für gesellschaftlichen Interessensausgleich und somit für eine gesellschaftlich geregelte und friedliche Austragung von Konflikten. Darüber hinaus tragen Demokratisierungsprozesse mittel- und langfristig zur strukturellen Stabilisierung eines Landes bei. Mittelfristig werden funktionstüchtige Mechanismen der friedlichen Konfliktaustragung geschaffen; langfristig führen demokratische Reformen zu verantwortlichem Regierungshandeln und dem Einschluss benachteiligter Bevölkerungsgruppen in wirtschaftliche, politische und soziale Prozesse.

Der gleichberechtigte Zugang zu und die uneingeschränkte Teilhabe von Frauen an den Machtstrukturen und ihre volle Mitwirkung an allen Bemühungen um Krisenprävention und Konfliktbeilegung sind für die Wahrung und Förderung des Friedens und der Sicherheit unverzichtbar. Frauen spielen zwar inzwischen eine wichtigere Rolle bei der Konfliktbeilegung, in der Friedenssicherung, bei der Landesverteidigung und in den auswärtigen Angelegenheiten. In Leitungspositionen sind sie jedoch weiterhin unterrepräsentiert. Dies gilt mit Abstrufungen für die meisten Länder und auch die internationalen Organisationen. Die Teilhabe von Frauen an politischer und wirtschaftlicher Macht sowie ihre angemessene Vertretung auf allen Entscheidungsebenen ist erforderlich. Gerade in Wiederaufbauprozessen spielt die Aus- und Fortbildung von Frauen eine wichtige Rolle.

Verantwortliche Regierungsführung beinhaltet neben guten politischen Rahmenbedingungen und Rechtsstaatlichkeit auch den verantwortungsvollen Umgang des Staats

mit politischer Macht und öffentlichen Ressourcen. Sie ist gekennzeichnet durch Transparenz, Verantwortlichkeit, Rechenschaftspflicht, Teilhabe und Aufgeschlossenheit. Tatsächlich sind aber viele Länder durch verbreitete Korruption der staatlichen Stellen und Klientelwirtschaft weit von verantwortlicher Regierungsführung entfernt. Eine nicht verantwortliche Regierungsführung geht immer zu Lasten großer Teile der Bevölkerung und stellt somit eine wichtige Konfliktursache dar.

Obwohl die Bundesregierung in erster Linie mit Partnerländern zusammenarbeitet, die sich zu den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit und verantwortlicher Regierungsführung bekennen, kann sie sich doch auch nicht der Verantwortung gegenüber Ländern mit schwierigen politischen Rahmenbedingungen entziehen. Gerade jungen Demokratien oder Staaten, die sich im politischen Wandel befinden, fehlen häufig sowohl die Erfahrung und das Wissen als auch geeignete Mechanismen und Institutionen zur friedlichen Konfliktbearbeitung. Eine Gruppe von Ländern, die in diesem Zusammenhang zunehmend in den Mittelpunkt der internationalen Aufmerksamkeit rückt, sind die sogenannten failed oder failing states, deren Merkmale der allmähliche Zusammenbruch staatlicher Strukturen und das Fehlen verantwortlicher Regierungsführung sind. Bei der Auswahl der Partnerländer bilden diese beiden Herausforderungen – auf der einen Seite Honorierung von verantwortlicher Regierungsführung, auf der anderen Seite Prävention von Staatszerfall – einen Zielkonflikt, der angesichts begrenzter Ressourcen nicht ohne weiteres auflösbar ist.

Bestandsaufnahme

Die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und verantwortlicher Regierungsführung hat für die Bundesregierung große Bedeutung. Durch ihr internationales Engagement hat sie zusammen mit anderen Akteuren erreicht, dass dem Prinzip der verantwortlichen Regierungsführung in den wichtigsten internationalen Institutionen und Regelwerken der internationalen Zusammenarbeit ein gebührender Stellenwert eingeräumt wird. Dies betrifft vor allem die Arbeit der Europäischen Union, der multilateralen Entwicklungsbanken und der Vereinten Nationen. Außerdem wird eine engere Verzahnung der Aktivitäten im Bereich verantwortlicher Regierungsführung zwischen internationalen Akteuren wie Weltbank, regionalen Entwicklungsbanken und IWF einerseits und deutscher bilateraler Entwicklungszusammenarbeit andererseits beachtet.

Auch im Engagement der EU kommt der Förderung von Demokratie und Menschenrechten hohe Bedeutung zu, sowohl in Gestalt politischer Konditionierung – Abkommen mit Drittstaaten werden von der Unterzeichnung von Demokratie- und Menschenrechtsklauseln abhängig gemacht – als auch in Form von Positivmaßnahmen und als Querschnittsthema. Im Rahmen der „Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte“ (EIDMR) sind Mittel von jährlich rund 100 Mio. Euro vorgesehen, die Deutschland zu ca. 25 Prozent finanziert. Hinzu kommen

Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds, an dem Deutschland zu 24 Prozent beteiligt ist.

Um die Bedeutung dieses Bereichs zu unterstreichen, wurde Deutschland Ende 2002 Mitglied von IDEA: Das International Institute for Democracy and Electoral Assistance ist eine internationale Organisation mit derzeit 21 Mitgliedstaaten, die sich weltweit für nachhaltige Demokratisierung einsetzt. IDEA wertet internationale Erfahrungen aus, erarbeitet neue Förderansätze und Politikoptionen für nachhaltige Demokratisierung und unterstützt konkrete Reformprozesse in ausgewählten Ländern.

In der deutschen Entwicklungszusammenarbeit wurde mit 31 der rund 70 Kooperationsländer als Förderschwerpunkt „Demokratie, Zivilgesellschaft und öffentliche Verwaltung“ vereinbart. Das Förderungsvolumen beträgt jährlich ca. 200 Mio. EUR. Die wichtigsten Handlungsfelder für die hier tätigen Organisationen wie GTZ, DED, KfW und InWEnt sind Dezentralisierung und Kommunalentwicklung, Verwaltungsreform und Staatsmodernisierung, Rechts- und Justizreform, Korruptionsbekämpfung sowie Haushalts- und Finanzpolitik.

Die Demokratisierungshilfe stellt seit 1998 einen neuen Schwerpunkt in der deutschen Außenpolitik dar. Insbesondere neue und wiederhergestellte Demokratien sollen durch die Demokratisierungshilfe beim Aufbau ihrer demokratischen Strukturen unterstützt werden. Demokratisierungshilfe ist damit ein Beitrag zur Konsolidierung und Stärkung junger Demokratien und Teil einer konfliktvorbeugenden Diplomatie. Sie erfolgt in erster Linie durch Wahlhilfe sowie internationale Wahlbeobachtung. Daneben werden aber auch Innen- und Justizbehörden, Medien und Nichtregierungsorganisationen sowie die Parlamente bei Maßnahmen und Projekten unterstützt, die der demokratischen Entwicklung in den Partnerländern dienen.

Neben den genannten staatlichen Durchführungsorganisationen arbeiten nichtstaatliche Institutionen der deutschen EZ auf dem Gebiet von Demokratisierung und verantwortlicher Regierungsführung. Von wesentlicher Bedeutung ist dabei die Arbeit der politischen Stiftungen. Die Stiftungen pflegen langfristige Beziehungen zu Parteien und Parlamenten, zu politischen Eliten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und anderen nichtstaatlichen Partnern vor Ort. Schwerpunkte liegen je nach Stiftung u. a. bei der Stärkung nationaler Parlamente, politischer Beratung, regionaler Integration und Dezentralisierung. Das Angebot umfasst z. B. den politischen Dialog mit den Partnern, politische Bildung und Politikberatung, Informations- und Studienprogramme, Konferenzen, aber auch Personal- und Sachmittelförderung.

Die Bundesregierung hat sich in den letzten beiden Jahren aktiv an den Verhandlungen der VN-Konvention zur Bekämpfung der Korruption beteiligt, die Anfang Oktober 2003 erfolgreich abgeschlossen werden konnten. Damit wurde erstmals ein über regionale Übereinkommen hinausgehendes internationales Rechtsinstrument zur Bekämpfung von Korruption geschaffen. Besonders hervor-

zuheben ist, dass die Konvention einen umfassenden Ansatz verfolgt und Präventivmaßnahmen, strafrechtliche Bestimmungen wie auch die Rückführung von durch Korruptionsstraftaten erworbener Vermögenswerte (einschl. sog. Potentatengelder) umfasst. Erwähnenswert ist auch die von Deutschland unterstützte OECD-Konvention zur Strafbarkeit von Bestechung ausländischer Funktionsträger im Inland.

Erfahrungen

Die bisherige Erfahrung zeigt, dass Reformprozesse der Partnerländer wirksam begleitet und unterstützt, aber nicht von außen erzwungen werden können. Patentrezepte und schnelle Erfolge gibt es nicht. Vielmehr sind angepasste Ansätze notwendig, die Reformkräfte in Gesellschaft und Regierung flexibel unterstützen. Hierzu gehört auch, dass nationale und regionale Dialogplattformen unterstützt werden, die die Möglichkeit bieten, unterschiedliche Meinungen friedlich auszutauschen und zu gemeinsamen Lösungen zu kommen. Die Außen- und Entwicklungspolitik versucht, die Länder dabei zu unterstützen, in den schwierigen Reformprozessen ihren eigenen Weg und die für sie geeigneten institutionellen Lösungen zu finden. Dabei müssen die kulturellen Besonderheiten der jeweiligen Länder berücksichtigt und respektiert werden, ohne dass jedoch die universell gültigen Menschenrechte, wie sie in der Charta der VN und den Menschenrechtskonventionen festgeschrieben sind, verhandelbar sind.

Nur durch die Zusammenarbeit auf mehreren Ebenen und mit verschiedenen Akteuren in den Partnerländern ist es möglich, staatliche Strukturen im Interesse der gesellschaftlichen Steuerungsfähigkeit zu stärken und gleichzeitig den Schutz der Bevölkerung vor Unsicherheit und Willkür zu erhöhen. Dazu gehören eine effektive demokratische Kontrolle der staatlich eingesetzten Sicherheitskräfte (Militär, Polizei, Grenzschutz, etc.) beziehungsweise ihre rechtstaatliche Einbindung in Staat und Gesellschaft. Bei der Demokratieförderung sollten z. B. neben parlamentarischen Institutionen zivilgesellschaftliche Gruppen und Medien einbezogen werden. Im Bereich von Recht und Justiz ist sowohl die Ebene der Rechtsetzung als auch die der Anwendung von Normen durch Verwaltung und Gerichte von Bedeutung.

Im Bereich der Korruptionsbekämpfung wurde deutlich, dass Korruption als Querschnittsaufgabe auf allen Gebieten der Entwicklungszusammenarbeit behandelt werden muss, insbesondere bei der Staatsmodernisierung, aber auch in der Bildung, der Gesundheit sowie der Nutzung natürlicher Ressourcen.

Aktionen

- Die Bundesregierung setzt sich für die Durchsetzung und Achtung der universalen Menschenrechte ein (81)
- Die Bundesregierung fördert Reformprozesse in den Partnerländern in den Bereichen Demokratie und Rechtsstaatlichkeit mit dem Ziel einer gerechten Teil-

habe der gesamten Bevölkerung – insbesondere auch von Frauen – am Entwicklungsprozess und der Schaffung oder Konsolidierung friedlicher Verfahren der Konfliktaustragung (82)

- Im Bereich der Rechtsstaatlichkeit strebt die Bundesregierung die Stärkung der verfassten staatlichen Institutionen, der Einbettung der Streitkräfte und Sicherheitskräfte in demokratische Strukturen, Förderung ihres Selbstverständnisses innerhalb der Gesellschaft, die Verbesserung des Zugangs der Bevölkerung zu adäquaten Formen der Streitschlichtung und die Kodifizierung bzw. Einhaltung der Menschenrechte in den Partnerländern an, insbesondere hinsichtlich der Gleichberechtigung der Geschlechter, des Minderheitenschutzes und der Religionsfreiheit. Sie unterstützt konkrete Maßnahmen zur Reform der Justiz, um Transparenz und Unabhängigkeit der Rechtsprechung zu erhöhen und insbesondere auch Frauen den Zugang zu Recht zu ermöglichen (83)
- Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, gemeinsam mit anderen beteiligten Akteuren Strategien für die Förderung von Staatlichkeit und verantwortlicher Regierungsführung in Ländern mit schwierigen politischen Rahmenbedingungen zu entwickeln (84)
- Die Bundesregierung setzt sich im VN-Sicherheitsrat dafür ein, dass die Internationale Gemeinschaft in Post-Konflikt-Situationen dem Wiederaufbau des Rechtssystems besondere Aufmerksamkeit schenkt und ihn im Rahmen ihrer Möglichkeiten unterstützt (85)
- Die Bundesregierung setzt sich im Rahmen der VN für die Entwicklung von standardisierten oder modellhaften Verfahren zum Schutz und zur Wiederherstellung von Rechtsstaatlichkeit in Post-Konflikt-Situationen ein. Dies gilt besonders für die Ernennung von richterlichen Untersuchungskommissionen, die Einbeziehung von Rechtsstaatselementen in VN-Friedensmissionen und die Einrichtung provisorischer gerichtlicher Strukturen (86)
- Um die Unabhängigkeit der Justiz in den Partnerländern zu gewährleisten, fördert die Bundesregierung transparente Auswahlverfahren für Spitzenpositionen im Justizbereich und unterstützt Aus- und Weiterbildungen für Richter, Staatsanwälte, Verteidiger und Justizbeamte beiderlei Geschlechts (87)
- Die Bundesregierung prüft die Möglichkeit, in Bürgerkriegsregionen durch die Bevölkerung legitimierte parastaatliche Institutionen und Interessenvertretungen im Interesse effektiver ziviler Krisenprävention zu fördern, ohne zu ihrer de-facto-Legitimierung bzw. Anerkennung durch die internationale Staatengemeinschaft beizutragen (88)
- Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, dass möglichst viele Staaten die VN-Konvention zur Bekämpfung der Korruption unterzeichnen, und wird alle erforderlichen Schritte unternehmen, um das innerstaatliche Verfahren zur Ratifizierung der Kon-

vention zügig einzuleiten und abzuschließen. Sie wird darüber hinaus interessierte Entwicklungs- und Transformationsländer dabei unterstützen, ihre Verpflichtungen aus der Konvention umzusetzen, und geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption fördern (89)

IV.1.2 Sicherheitssektor

Herausforderungen

Die weit überwiegende Mehrzahl der aktuellen bewaffneten Konflikte sind innerstaatlicher Natur. Sie signalisieren eine mangelnde Gewährleistung der physischen Sicherheit der Bürger und der Rechtssicherheit durch den Staat. Mit ihr geht eine Privatisierung der Gewalt und das Wiedererscheinen von Krieg als Unternehmensform einher, deren Rentabilität von einer niedrigen, aber kontinuierlichen Konfliktintensität und der Involvierung billiger Kämpfer (Kindersoldaten) mit bestimmt wird. Die Übergänge zur organisierten Kriminalität sind fließend.

Ohne den Schutz der Bürger vor Gewalt und Kriminalität durch ein funktionierendes staatliches Gewaltmonopol ist eine wirtschaftliche und soziale Entwicklung aber nicht möglich. Gerade sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen sind dringend auf ein Mindestmaß an physischer und rechtlicher Sicherheit angewiesen. Die Reform des Sicherheitssektors ist daher eine Schlüsselvoraussetzung für Frieden und nachhaltige Entwicklung. Dies betrifft einerseits die Reform der staatlichen Institutionen, die die Sicherheit von Staat und Bürger gegen Zwang und Gewalt gewährleisten sollen (z. B. Militär, Polizei, Geheimdienste). Mindestens genauso wichtig ist aber andererseits eine funktionierende zivile Kontrolle dieser Institutionen durch Parlament, Exekutive und Justiz. Der Zivilgesellschaft und den Medien kommt eine wichtige Kontroll- und Mahnfunktion zu.

Auf nationaler Ebene sind öffentliche Einnahmen aus den Industrien zur Gewinnung von Ressourcen (extractive industries), die häufig der Finanzierung von Rüstungsausgaben oder der Kriegsführung dienen, transparent zu machen. Genauso sind die Ausgaben für Militär und Rüstungsgüter einer demokratischen Kontrolle zu unterstellen.

Bestandsaufnahme

Im Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung hat sich die Bundesregierung vorgenommen, die rechtstaatliche und zivilgesellschaftliche Kontrolle des Sicherheitssektors zu stärken sowie transparente, demokratische Prozesse bei der Bewertung von Militärausgaben zu fördern.

Für das strukturelle Umfeld von Krisenprävention durch regionale Stabilität und Vermeidung von Rüstungswettläufen sind die vorhandenen Normen der Abrüstung, Nichtverbreitung und Rüstungskontrolle und deren konsequente Anwendung und Fortentwicklung von Bedeutung. Die Bemühungen, die unkontrollierte Proliferation von Kleinwaffen einzudämmen, haben zu einer Reihe

von internationalen und regionalen Initiativen und Vereinbarungen geführt:

Das zentrale Instrument für die Krisenprävention ist das VN-Aktionsprogramm über sämtliche Gesichtspunkte des unrechtmäßigen Handels mit Kleinwaffen und leichten Waffen, das Maßnahmen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene vorsieht.

Die OSZE hat am 24. November 2000 das Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen verabschiedet, in dem gemeinsame Ausfuhr- und Überschusskriterien aufgestellt und auf der Grundlage eines umfassenden Informationsaustauschs Transparenz von Kleinwaffentransfers entwickelt werden. Es ist das weitestgehende politisch verbindliche Dokument zu militärischen Kleinwaffen auf regionaler Ebene.

Auch die OAS hat rechtlich bindende Regelungen für die (grenz-)polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit bei der Unterbindung von Kleinwaffenproliferation getroffen.

In der Bamako-Deklaration der Afrikanischen Union (AU) vom November 2000 verpflichten sich alle afrikanischen Länder, auf nationaler und regionaler Ebene das Problem der Proliferation, der Kontrolle und des Handels mit Kleinwaffen anzugehen. Ähnliche Erklärungen und Beschlüsse gibt es auf regionaler Ebene (Ostafrika/SADC/ECOWAS).

1998 wurde auf EU-Ebene im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eine Gemeinsame Aktion zur Bekämpfung der destabilisierenden Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen und leichten Waffen verabschiedet. Auf Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft 1999 kamen auch für den Bereich der europäischen Entwicklungszusammenarbeit erstmals Beschlüsse zur Kleinwaffenproblematik mit gezielten regionalen und nationalen Schwerpunktansätzen zustande.

Darüber hinaus haben sich die Partnerstaaten des Wassenaar Arrangement zu Exportkontrollen für konventionelle Waffen und dual-use-Güter und -Technologien über gemeinsame Richtlinien für Kleinwaffenexporte verständigt.

Die Erkenntnis, dass Unterstützung beim nation building den Sicherheitssektor nicht aussparen sollte, ist seit langem Ausgangspunkt des Ausstattungshilfeprogramms der Bundesregierung für Streitkräfte. Empfängerländer sind derzeit dreizehn afrikanische Staaten sowie Jemen und Afghanistan. Sie erhalten weder Waffen noch Munition, sondern Hilfe bei Projekten, welche die zivile Infrastruktur des Landes aufbauen helfen. Der Deutsche Bundestag hat mit der Billigung des Ausstattungshilfeprogramms für den Zeitraum 2002 bis 2004 beschlossen, die Ausstattungshilfe künftig auch neuen Anforderungen anzupassen, die darauf zielen, die Fähigkeiten der Empfängerländer zur Teilnahme an internationalen und regionalen Friedensmissionen und zur Krisenprävention und Friedenserhaltung zu stärken.

Im Rahmen der Militärischen Ausbildungshilfe bildet die Bundeswehr Personal der Streitkräfte aus den betroffenen

Ländern in Deutschland aus. Die Ausbildung umfasst neben militärischen auch technische Inhalte, die für den zivilen Sektor genutzt werden können, vor allem Ausbildungsziele in den Bereichen Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Rolle von Streitkräften in einer Demokratie und Innere Führung der Streitkräfte. Dabei werden auch militärische Eliten der betroffenen Ländern erreicht, die auf die Gestaltung der Verhältnisse in ihren Ländern positiven Einfluss ausüben können. Darüber hinaus entsendet die Bundeswehr Stabsoffiziere als Militärische Berater, die bei der Reform des Sicherheitssektors Hilfe leisten können.

Die polizeiliche Zusammenarbeit leistet vor allem einen Beitrag zur Verringerung der Defizite bei der personellen Ausbildung und der Ausstattung mit Sachmitteln in den Partnerländern. Seit April 2002 unterstützen Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte des Bundes und der Länder die afghanische Regierung und die Sicherheitsbehörden beim Aufbau sowie der Ausbildung der Polizei in Kabul und seit Januar 2004 auch in einigen Provinzen des Landes sowie bei der Bekämpfung der Rauschgiftkriminalität.

Nach einem Krieg gilt es, Ex-Kombattanten aller kämpfenden Gruppen zu demobilisieren und in die Gesellschaft zu reintegrieren. Besondere Probleme bereitet dabei die Frage, wie Kindersoldaten in ein ziviles Leben zurückgeführt werden können. Die Bundesregierung engagiert sich im Rahmen sogenannter DD&R-Programme (Disarmament, Demobilisation and Reintegration), vor allem solcher der Weltbank. In größerem Umfang unterstützt die Entwicklungszusammenarbeit die Demobilisierung und Reintegration von Kombattanten in Post-Konflikt-Staaten wie Kambodscha, Sierra Leone und dem Bereich der Großen Seen in Afrika. Hinzu kommen in akuten Konfliktlagen sowie in Post-Konflikt-Situationen gezielte vertrauensbildende Maßnahmen, Dialogprogramme und Friedenserziehung sowie Projekte zur psychosozialen Betreuung traumatisierter Kinder und Jugendlicher.

Als Hinterlassenschaft bewaffneter Konflikte gefährden Landminen in vielen Ländern der Erde die Zivilbevölkerung. Die Zahl der weltweit verlegten Antipersonenminen wird auf 40 bis 100 Millionen, die der gelagerten auf weitere 300 Millionen geschätzt. In diesem Zusammenhang sind Universalisierung und Umsetzung des Ottawa-Übereinkommens zur Ächtung von Antipersonenminen für die Verhinderung von Konflikteskalation von Bedeutung. Außerdem haben sich zur besseren Abstimmung und Steigerung der Effizienz des Minenräumens westliche Industrienationen im International Test and Evaluation Programme for Humanitarian Demining (ITEP) zusammengeschlossen. Deutschland ist diesem Programm 2002 beigetreten und beteiligt sich als eines der bedeutenden Geberländer an Räumprojekten in betroffenen Entwicklungsländern. Ergänzt werden diese Maßnahmen neuerdings durch ein Forschungsförderprogramm des BMBF, das die technologische Weiterentwicklung bei der Minensuche beschleunigen soll.

Zur Entwicklung von neuen Ansätzen im Bereich Sicherheitssektorreform und Kleinwaffenkontrolle in Entwicklungs- und Transformationsländern beauftragte die Bundesregierung 2001 und 2002 die GTZ mit der Durchführung entsprechender Sektorberatungsvorhaben, die auf der einen Seite die konzeptionelle Weiterentwicklung vorantreiben und auf der anderen Seite bereits in die praktische Erprobung von Pilotansätzen gehen. Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei den Ansätzen zu gemeindenaher Polizeiarbeit („Community Policing“), insbesondere der Förderung der Zusammenarbeit zwischen kommunalen Entscheidungsträgern, der Polizei und, wenn vorhanden, anderen zivilgesellschaftlichen Gruppen auf lokaler Ebene.

Erfahrungen

Die Reform des Sicherheitssektors in den Partnerländern ist eine langfristige Aufgabe. Sie ist in der Bundesregierung Teil ressortübergreifender Gesamtstrategien zur Förderung von verantwortlicher Regierungsführung sowie zur Krisenprävention. Nahezu alle in Konflikten eingesetzten illegalen Waffen stammen aus legalen Waffenbeständen, aus denen sie in den grauen oder schwarzen Markt gerieten. Als Teil verantwortlicher Regierungsführung darf daher der Sicherheitssektor nicht ausgespart werden. Eine enge Kooperation mit Justiz-, Staats- und Verwaltungsreform ist unerlässlich, um Kohärenz zu gewährleisten und Synergieeffekte zu ermöglichen.

Die Verrechtlichung der Konfliktaustragung und die rechtliche Kontrolle über Waffen hängt von der Existenz handlungsfähiger Staaten ab. Gerade in Krisenregionen ist die Bereitschaft zur Einhaltung dieser Normen und zur Durchsetzung von Beschränkungen und Verboten begrenzt. Da dort staatliche und parastaatliche bewaffnete Kräfte nicht selten Teil des Problems und nicht der Lösung sind, kommt der zivilen Kontrolle und Transparenz des Sicherheitssektors große Bedeutung zu. Gleichzeitig müssen Zielkonflikte zwischen „schlankem Staat“ und der Bereitstellung unparteiisch gewährter staatlicher Sicherheit aufgelöst werden. In Post-Konflikt-Situationen reicht eine Demobilisierung und Entwaffnung nicht, wenn nicht durch sozial verträgliche Reintegration der Rekurs auf die Waffe als Erwerbsquelle überflüssig gemacht wird.

Die Erfahrungen in Südafrika haben zudem gezeigt, dass der Wandel im Sicherheitssektor umso nachhaltiger ist, je mehr er durch eine breite gesellschaftliche Bewegung eingefordert und begleitet wird. Maßnahmen sind in der Regel nur dann erfolgreich, wenn sie die institutionelle, soziale und kulturelle Funktionsweise des Sicherheitssektors berücksichtigen.

Reformen des Sicherheitssektors sind ein wichtiges Glied in der Kette der Bemühungen um rechtsstaatliche und demokratische Verhältnisse und benötigen deswegen eine gemeinsame Strategie der internationalen Gemeinschaft. Innerhalb der Bundesregierung findet trotz der institutionellen Aufteilung von Zuständigkeiten in den sensiblen Bereichen Rüstungsexport- und Kleinwaffenkontrolle so-

wie Sicherheitssektorreform eine enge Abstimmung und Verzahnung der Aktivitäten der beteiligten Ressorts statt.

Aktionen

- Die Bundesregierung unterstützt die demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors durch die Integration geeigneter Maßnahmen in Projekte der Entwicklungszusammenarbeit, z. B. in Bereichen wie Verwaltungsreform, Demokratisierung, Demobilisierung und Reintegration (90)
- Die Bundesregierung unterstützt die Ausbildung von Führungs- und Schlüsselpersonal der Partnerstreitkräfte in der Umsetzung demokratischer Kontrolle und der Inneren Führung der Streitkräfte und entsendet in ausgewählte Länder Militärische Berater für die Reform des Sicherheitssektors (91)
- Die Bundesregierung wird das bewährte Instrument der Ausstattungshilfe schrittweise auf die Stärkung der peacekeeping-Fähigkeiten von afrikanischen Regional- und Subregionalorganisationen konzentrieren (92)
- Die Bundesregierung wird die militärische Ausbildungshilfe (Ausbildung von Angehörigen ausländischer Streitkräfte an Ausbildungseinrichtungen und in Einheiten der Bundeswehr) sowie die direkten Kontakte zwischen den Streitkräften im Rahmen bilateraler Zusammenarbeit nutzen, um das Führungspersonal der Streitkräfte zu befähigen, den militärischen Beitrag zur Prävention und Eindämmung von Krisen sowie zu friedensbegleitenden Maßnahmen leisten zu können (93)
- Die Bundesregierung setzt sich für einen transparenten und verantwortlichen Umgang mit Einnahmen und Ausgaben des Sicherheitssektors ein. Dazu werden die Planungs- und Managementkapazitäten in den Partnerländern gestärkt sowie durch Beratung und Fortbildung gefördert (94)
- Die Bundesregierung wird die Polizeihilfe bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen wieder in die Ausstattungshilfe aufnehmen. Ferner unterstützt sie die bessere Ausbildung der Polizei für innerstaatliche Aufgaben und trägt so zu einer klareren Aufgabenteilung zwischen Polizei und Militär in den Partnerländern bei. Ein Schwerpunkt bei der Ausbildung ist das Menschenrechtstraining für die Polizei unter besonderer Berücksichtigung gendersensiblen Verhaltens (95)
- Die Bundesregierung wird weiterhin mit Nachdruck dafür eintreten, die Verfügbarkeit von Kleinwaffen einzudämmen, und wird Entwicklungsländer unterstützen, Kleinwaffen besser zu kontrollieren und zu zerstören (96)
- Die Bundesregierung wird sich weiterhin – maßgeblich im Rahmen der Bemühungen der OSZE bei der Entwicklung von Grenz- und Hafenkontrollkompetenzen zur Verhinderung von Kleinwaffenproliferation – durch Ausbildungseinsätze besonders qualifizierter Grenzschutz- und Zollbeamter in den Partnerländern engagieren (97)

IV.2 Friedenspotenziale fördern: Zivilgesellschaft, Medien, Kultur und Bildung

Angesichts der Komplexität von Konfliktlagen sind einzelne Staaten oder Organisationen mit der zivilen Krisenprävention, der Konfliktbearbeitung und der Friedenskonsolidierung häufig überfordert. Maßnahmen in diesen Bereichen haben besonders dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie subsidiär, multilateral und multidimensional angelegt sind. Dazu gehört auch, dass staatliche Bemühungen mit gesellschaftlichen Akteuren – vor allem mit konfliktvermittelnden bzw. friedensbereiten Kräften („Friedensallianzen“) in den Konfliktregionen selbst – effektiv zusammenwirken. Unmittelbares Ziel ist es, jene gesellschaftlichen Gruppen und Individuen in Krisenländern zu stärken, die sich für die gewaltfreie Austragung von Konflikten einsetzen. Längerfristig gilt es, v. a. starke zivilgesellschaftliche Strukturen und unabhängige Medien als Teil der meist erforderlichen Demokratisierungsprozesse zu unterstützen. Beide sind unverzichtbar, um die strukturellen Rahmenbedingungen der Krisenprävention in den Partnerländern zu verbessern. Die demokratische Kontrollfunktion von Medien und Zivilgesellschaft ist ebenso wie die dauerhafte Entfaltung einer Kultur der gewaltfreien Konfliktbearbeitung entscheidend für die langfristige Überwindung der Krisenanfälligkeit dieser Länder.

Die Bundesregierung hat die Bedeutung der gesellschaftlichen Dimension der Krisenprävention erkannt und ihr für die deutsche Friedenspolitik erhebliches Gewicht zugewiesen. Im Rahmen eines „multi-track-Ansatzes“ werden die Friedenspotenziale der Zivilgesellschaft und der Medien gezielt unterstützt und gefördert. Zudem sind die Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik sowie die entwicklungspolitische Bildungszusammenarbeit auf Bemühungen zur friedlichen Konfliktlösung, den Abbau von Feindbildern und den interkulturellen Dialog ausgerichtet.

IV.2.1 Zivilgesellschaft

Herausforderungen

Eine entwickelte Zivilgesellschaft ist von zentraler Bedeutung für die gewaltfreie Austragung von Konflikten. Als Teil der gesellschaftlichen Ebene von Konflikten ist die organisierte Zivilgesellschaft für Krisenprävention, Konfliktlösung und besonders für die Versöhnungsprozesse nach Kriegen unverzichtbar. Ihre entscheidende Rolle kann nicht durch Interventionen der Internationalen Gemeinschaft, anderer Staaten oder der Regierung des Krisenlandes selbst ersetzt werden. Dabei ist ihre Entstehung und Artikulation im Zuge von gesellschaftlichen Auseinandersetzungen – dem Kampf um Menschenrechte, Säkularisierung, Frauenrechte, etc. – in besonderem Maß auf rechtstaatliche Rahmenbedingungen angewiesen, die in vielen Krisenländern nur unzureichend vorhanden sind.

Für erfolgreiche Krisenprävention ist es wichtig, friedensbereite zivilgesellschaftliche Akteure zu identifizieren und zu stärken. Als Partner der Friedenspolitik der

Bundesregierung kommen Nichtregierungsorganisationen und soziale Bewegungen, aber auch nicht-staatliche Akteure wie Kirchen und Verbände in Betracht. Wichtig ist dabei besonders, die geeigneten Partner zu auswählen und mit ihnen effektive und vertrauensvolle Arbeitsbeziehungen zu entwickeln. Für Aufgaben wie Frühwarnung und gesellschaftlichen Ausgleich vor Ausbruch einer gewaltträchtigen Krise sind andere zivilgesellschaftliche Akteure relevant als z. B. für inoffizielle Mediation während der gewaltsamen Konfliktphase oder in den anschließenden Versöhnungsprozessen. Daher gilt es, legitimierte Akteure der Zivilgesellschaft auszuwählen und gezielt zu fördern. Dafür kann in vielen Fällen auf bewährte Partnerschaften zwischen Einrichtungen der deutschen Zivilgesellschaft und den Akteuren in den Partnerländern zurückgegriffen werden – beispielsweise auf Kirchenkontakte und NRO-Netzwerke. Im Übrigen ist die Sicherheit der lokalen Partner ein wichtiger Faktor für die Förderung von Friedenspotenzialen.

Bestandsaufnahme

Die Bundesregierung fördert zivilgesellschaftliche Ansätze der zivilen Krisenprävention direkt durch Instrumente und Programme, die von Ministerien und ihren Durchführungsorganisationen umgesetzt werden, sowie indirekt durch zweckgebundene Mittelzuwendungen an deutsche und internationale Nichtregierungsorganisationen, politische Stiftungen und Kirchen. Darüber hinaus werden entsprechende Maßnahmen internationaler Organisationen unterstützt.

Das wichtigste friedenspolitische Instrument zur Förderung von Friedenspotenzialen der Zivilgesellschaft ist der Zivile Friedensdienst (ZFD). Seine Hauptaufgabe ist die Ausbildung und der Einsatz von deutschen Friedensfachkräften vor Ort. Seit 1999 wurden zu diesem Zweck 58 Mio. Euro bereitgestellt und 167 ZFD-Fachkräfte entsandt, um vor allem in Nachkriegs-Situationen lokale Organisationen bei der Friedenskonsolidierung zu unterstützen.

Seit 1999 fördert die Bundesregierung NRO-Projekte auf zivilgesellschaftlicher Ebene gezielt aus dem Titel „Friedenserhaltende Maßnahmen“ (FEM). Dabei berät das ifa-Projekt zivik die Antragsteller. Seit Ende 1999 wurden etwa 250 Projekte von Nichtregierungsorganisationen in Krisenländern mit einem Gesamtvolumen von rund 21 Mio. Euro (Stand Anfang 2004) gefördert. Die Bandbreite der Projekte auf zivilgesellschaftlicher Ebene reicht dabei von Konsultationen und Dialogveranstaltungen, Ausbildung in Methoden der zivilen Konfliktbearbeitung und Versöhnungsprojekten bis zu internationalen Vernetzungen von NRO, die in der Krisenprävention aktiv sind. Es werden einerseits NRO in den Partnerländern gefördert, die durch ihre bisherige Tätigkeit besonders geeignet sind. Unter den schwierigen Bedingungen der unmittelbaren Krisennachsorge werden aber auch deutsche und internationale NRO unterstützt, die den Aufbau zivilgesellschaftlicher Initiativen durch eigene Aktivitäten oder durch die Befähigung eines lokalen Partners befördern.

Angebunden an Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit fördert der Fonds für Friedenseinrichtungen und -initiativen (FFI) seit 2002 im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit krisenpräventive Maßnahmen von lokalen Initiativen, die sich z. B. mit Menschenrechten, Friedenserziehung, Mediation, Netzwerkarbeit für Friedensorganisationen, Vertrauensbildung oder Versöhnungsarbeit beschäftigen und insbesondere bei der GTZ oder den Trägern des Zivilen Friedensdienstes angesiedelt sind. Der Schwerpunkt liegt dabei auf strukturorientierter Friedensförderung, die an den Ursachen gewaltsamer Konflikte ansetzt und zu deren Vermeidung beitragen kann. Ferner fördert die Bundesregierung NRO, die konflikt- und gendersensitiv Rehabilitierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen durchführen, welche zur Erstarkung von Zivilgesellschaft und insbesondere zu einer stärkeren Beteiligung von Frauen auf leitender Ebene an der Konfliktbeilegung beitragen.

Zivilgesellschaftliche Bemühungen in Krisenländern werden darüber hinaus über die Förderung der Kirchen und aus Mitteln der Menschenrechts- und Frauenarbeit unterstützt.

Die Bundesregierung fördert zudem die internationale Vernetzung von NRO-Aktivitäten, um die Rolle der Zivilgesellschaft in der Krisenprävention abzustimmen und zu stärken; hierzu wird beispielsweise das entsprechende Programm des European Centre for Conflict Prevention (ECCP) von der Bundesregierung kofinanziert.

Die Erstellung einer Bestandsaufnahme der Aktivitäten der deutschen Zivilgesellschaft zur zivilen Konfliktbearbeitung und Krisenprävention („Frieden braucht Gesellschaft“, Dezember 2003) wurde finanziell durch die Bundesregierung unterstützt.

Erfahrungen

Deutschland hat gute Erfahrungen mit der Stärkung von Friedenspotenzialen in Krisenregionen gemacht. Evaluierungen und die Dokumentation erfolgreicher Projekte zeigen, dass mit relativ geringen Mitteln Projekte gefördert werden konnten, die andere Maßnahmen auf multilateraler und Regierungsebene wirksam ergänzen.

Es ist allerdings schwierig, schon in oder kurz nach akuten Krisen einflussreiche und legitime Partner zu finden. Oft verfügen lokale Initiativen noch nicht über die Kapazitäten, tätig zu werden, bzw. werden von der instabilen Sicherheitslage abgeschreckt. Zudem werden sie durch die gleichzeitigen Kooperationsgesuche zahlreicher externer Akteure überfordert oder sind aufgrund ihrer schwachen Strukturen als Projektträger ungeeignet.

Instrumente wie Konfliktanalyse und konfliktbezogene Wirkungsanalyse von Maßnahmen (Peace and Conflict Impact Assessment, PCIA) sollen in diesen Situationen ermöglichen, die richtigen Optionen und Akteure auszuwählen und nötigenfalls zu stärken. Zugleich sollen sie die Auswahl der für die Projektumsetzung am besten geeigneten Träger unterstützen. Allerdings ist die Entwicklung dieses Instruments noch nicht abgeschlossen – und

die Erkenntnisse aus gemeinsamen PCIAAs deutscher Träger wurden nicht immer umgesetzt.

Es hat sich bewährt, zivilgesellschaftliche Strukturen vor Ort durch die Förderung ihrer deutschen Partner zu unterstützen. Auch die deutschen Auslandsvertretungen und die Länderbüros der GTZ konnten in vielen Fällen geeignete Projektträger vor Ort identifizieren. Eine weitere Verbesserung des direkten Zugangs zur lokalen Zivilgesellschaft erscheint jedoch auch wegen der damit verbundenen Unterstützungswirkung wichtig. Der ZFD hat sich als Gemeinschaftswerk staatlicher und nichtstaatlicher Träger bewährt.

Auch wenn die Realität der Arbeit in den Partnerländern nicht immer in Einklang mit deutschen Haushaltsvorschriften gebracht werden kann, treffen die entsprechenden Förderprogramme der Bundesregierung bei Nichtregierungsorganisationen, Kirchen und anderen Trägern auf reges Interesse.

Aktionen

- Alle Ressorts werden für zivilgesellschaftliche Potenziale der Krisenprävention vor Ort mit dem Ziel sensibilisiert, diese stärker zu fördern. In diesem Zusammenhang wird die Entwicklung geeigneter Instrumente, wie beispielsweise PCIA, vorangetrieben, die ermöglichen sollen, geeignete lokale Akteure zu identifizieren (98)
- Bestehende Strukturen und Ressourcen für die Förderung von Nichtregierungsorganisationen und zivilgesellschaftlichen Initiativen vor Ort werden gestärkt und verstetigt (99)
- Um auf zivilgesellschaftliche Initiativen in Krisenländern besser zugehen zu können, werden diese verstärkt konsultiert und deren bewährte Partner auf deutscher und europäischer Ebene gefördert (100)
- Die Bundesregierung wird die internationale Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure untereinander und mit lokalen Initiativen in den Partnerländern nach Kräften unterstützen (101)
- Die Bundesregierung engagiert sich für einen noch gezielteren Dialog mit der deutschen Zivilgesellschaft, um zivilgesellschaftliche Initiativen in Krisenländern durch gemeinsame bzw. aufeinander abgestimmte Aktivitäten weiter zu stärken und auszubauen (102)
- Zur Zivil-Militärischen-Zusammenarbeit befähigte Kräfte der Bundeswehr werden in durch Krisen destabilisierten Staaten auch für Maßnahmen ziviler Krisenprävention eingesetzt sofern zivile Einrichtungen/Organisationen nicht oder noch nicht zur Verfügung stehen (103)

IV.2.2 Medien

Herausforderungen

Professionelle und unabhängige Medien sind ein wichtiger Baustein effektiver Krisenprävention. Viele Krisen

haben gezeigt, dass Medien sowohl Instrumente zur Anstiftung zu Terror und Gewalt als auch zur Krisenprävention sein können. Es gilt, der Instrumentalisierung bestehender Medien durch Konfliktparteien vorzubeugen und Rahmenbedingungen für objektive und konfliktsensitive und damit friedensjournalistische Berichterstattung herzustellen.

Gerade Journalistinnen und Journalisten, die in und über Krisenregionen berichten, müssen sich ihrer Rolle bewusst sein und ihr Handwerk, insbesondere die Trennung von Nachricht und Kommentar und vor allem die Hinterfragung von Aussagen der Konfliktparteien, besonders verantwortungsvoll ausüben. Damit Medien eine aktive Rolle für Krisenprävention erfüllen können, gilt es nicht nur die Pressefreiheit zu gewährleisten, sondern zugleich die Entwicklung einer journalistischen Ethik zu fördern. Auch im Inland sind die Medien gefordert, das Bewusstsein für Konflikte und deren Lösung zu schärfen.

Weltweit haben weniger als die Hälfte der Menschen Zugang zum Fernsehen oder Internet. Vor allem in vielen Ländern Afrikas, Südamerikas und des Mittleren Ostens ist die Anzahl der Internetnutzer in der Bevölkerung im Vergleich zu Europa und Nordamerika noch immer verschwindend gering. Aus diesem Grund werden der klassische Rundfunk und Zeitungen weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Auch bei den digitalen Medien (auch einer Homepage) ist eine konfliktsensitive und friedensfördernde Ausrichtung wünschenswert. Grenzen der Meinungsfreiheit sind jedoch mit Begriffen wie dem der „hate speech“ aufgezeigt (z. B. Radio Mille Collines, Ruanda).

Internationale Medien können aus größerem Abstand oft mäßigend und schlichtend auf die Konfliktparteien einwirken. Dabei sind kulturelle Sensibilität und Nichtparteinahme besonders bedeutsam.

Bestandsaufnahme

Die Bundesregierung fördert eine Medienpolitik, die auf den Abbau von Feindbildern, interkulturellen Dialog und friedliche Konfliktlösung ausgerichtet ist. Politische Stiftungen helfen lokalen Medien, ihre aufklärerische Rolle als Vermittler von Information im demokratischen Entwicklungsprozess wahrzunehmen. Die Bundesregierung fördert unabhängige Medien und Dialogprogramme für Medien verschiedener Regionen über das Institut für Auslandsbeziehungen (ifa). InWEnt sensibilisiert im Auftrag der Bundesregierung verstärkt ausländische Journalisten für das Thema Krisenprävention. Seit Januar 2004 bildet die aus dem Fortbildungszentrum der Deutschen Welle (DW) hervorgegangene DW-Akademie im Auftrag der Bundesregierung ausländische Fach- und Führungskräfte aus dem Rundfunkbereich weiter. Im Stabilitätspakt für Südosteuropa engagieren sich die Teilnehmer auch für die Erarbeitung einer europäischen Standards entsprechenden Mediengesetzgebung. Internationale NRO erhalten Unterstützung zur Realisierung von Film- und Radioprogrammen für Krisenregionen, die gezielt vermittelnd wirken und Friedenspotenziale aufbauen.

Insbesondere in Ländern mit beschränkten inländischen Informationsangeboten kann auf internationale und deutsche Medien zurückgegriffen werden. Die Deutsche Welle hat den Auftrag, ein umfassendes Bild des Lebens in Deutschland und Auffassungen in der deutschen Öffentlichkeit zu wichtigen Fragen zu vermitteln. Themen der Krisenprävention und ihrer Akteure und Methoden finden Eingang in die Sendungen.

Erfahrungen

In der Journalisten- und Medienförderung könnten die existierenden Programme noch stärker krisenpräventiv ausgerichtet werden, um dem Ziel einer stärkeren Rolle der Medien in den Partnerländern für diesen Bereich gerecht zu werden. Gerade in Ländern mit hohem Konfliktpotenzial sind zudem häufig ein Mangel an journalistischer Ethik und das Fehlen der erforderlichen politischen Rahmenbedingungen zu beklagen.

Durch den Ausbau der Infrastruktur der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) kann ein wichtiger Beitrag zur Entwicklung rechtstaatlicher Strukturen geleistet werden. Informationsmonopole können aufgebrochen werden, abweichende Stimmen können sich artikulieren, politische Meinungsbildungsprozesse können gefördert werden. Die IKT kann daher die Rahmenbedingungen der zivilen Krisenprävention verbessern.

Aktionen

- Lokale und regionale Medienvertreter werden durch spezielle Medienprogramme für die Krisenrelevanz ihrer Berichterstattung und für das Ziel der Krisenprävention sensibilisiert (104)
- Die Bundesregierung baut Ausbildungsprogramme für Journalistinnen und Journalisten aus Krisenregionen als Schwerpunkt aus (105)
- Die Bundesregierung unterstützt den Aufbau unabhängiger Gremien zur journalistischen Selbstkontrolle nach dem Modell des Rundfunk- und Presserats (106)
- Die Bundesregierung fördert gezielt den Ausbau und die Erleichterung des Zugangs zu IKT in den Partnerländern, auch durch die Verabschiedung einer entsprechenden Mediengesetzgebung und Beratung bei deren Implementierung (107)

IV.2.3 Kultur und Bildung

Herausforderungen

Krisenprävention hat eine kulturelle Dimension. Interkulturelles Verständnis und die Achtung anderer Kulturen – innerstaatlich wie zwischenstaatlich – sind entscheidende Voraussetzungen für die Krisenprävention. Dazu gehören Dialog und Austausch, aber auch eine kultursensitive Weitervermittlung der Werte und Instrumente der Krisenprävention sowie die Unterstützung von Bildungssystemen, die den gewaltfreien Umgang mit Konflikten fördern und unterschiedliche Perspektiven insbesondere auf zeitgeschichtliche Unterrichtsinhalte zulassen.

Bestandsaufnahme

Die „Konzeption 2000“ des Auswärtigen Amtes weist der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik erstmals explizit eine Rolle in der Krisenprävention zu. Das Goethe-Institut und das Institut für Auslandsbeziehungen (ifa) bieten zu diesem Zweck Dialoge, Veranstaltungen, geschützte Räume und Kulturaustausch an.

Im Rahmen des VN-Jahres des Dialogs der Kulturen 2001 haben sich die besonderen Möglichkeiten der Auswärtigen Kulturpolitik gezeigt, über offizielle Positionen hinaus gezielt zum Austausch über Werte beizutragen und damit auch die Zivilgesellschaft zu stärken. Die inhaltliche Eigenständigkeit der Kulturmittler und ihre Regierungsferne verleihen den stärker politisch-gesellschaftlich ausgerichteten Aktivitäten erhöhte Glaubwürdigkeit. Die Einrichtung des Islamdialogs, für den zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt wurden, zielt auf einen europäisch-islamischen Wertedialog, der Transformationen zur Demokratie bestärken soll. Die Rolle der Frauen, der Umgang mit Rechtsstaatlichkeit und der Scharia sowie Fragen der Menschenrechte sind die Schwerpunkte der dazu eingerichteten Einladungsprogramme, Dialogveranstaltungen und Arbeitstagen.

Für spezifische NRO-Projekte wurden über FEM/das ifa-Projekt zivile Konfliktbearbeitung (zivik) und den Fonds für Friedenseinrichtungen und -initiativen (FFI) Mittel bereitgestellt, um Bildungsprogramme zur zivilen Konfliktbearbeitung zu ermöglichen. Besonders über die Förderung der Kirchen wurden Schulungsprogramme für Entscheidungsträger, Multiplikatoren und Betroffene verwirklicht. Außerschulische Jugend- und Erwachsenenbildung, insbesondere in Krisensituationen, spielt in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle.

Capacity-building-Maßnahmen lokaler Einrichtungen sind fester Bestandteil der Auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik. So engagieren sich der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), die Alexander von Humboldt-Stiftung und die Hochschulrektorenkonferenz für Friedenssicherung und Krisenprävention etwa im Rahmen der internationalen Stabilisierungsbemühungen in Südosteuropa. Der DAAD unterstützt darüber hinaus im Rahmen des Sonderprogramms „Stabilitätspakt Afghanistan“ den akademischen Wiederaufbau Afghanistans. Zusätzlich werden in diesem Jahr erneut Maßnahmen der Erwachsenenbildung des Instituts für Internationale Zusammenarbeit des Deutschen Volkshochschulverbandes (IIZ/DVV) in Südosteuropa gefördert.

Deutschland unterstützt Programme der UNESCO in Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation für eine Kultur des Friedens. Der Anerkennung, Erhaltung und Förderung der kulturellen Vielfalt und dem Zusammenwirken einer Vielzahl unterschiedlicher und dynamischer kultureller Identitäten von Menschen und Gruppen kommt dabei besondere Bedeutung zu. Die Deutsche UNESCO-Kommission hat mit ihren Partnern mehrere Projekte (Einrichtung mehrsprachiger Bildungsserver in Ex-Jugoslawien, Schulbuchrevisionen, etc.) zur Entwicklung von Foren des Dialogs und globaler Netzwerke hin

zu „Lerngemeinschaften“ über politische und kulturelle Grenzen hinweg realisiert.

Einen wichtigen Beitrag leistet die Bundesregierung zur Krisenprävention durch verstärkte Bildungsarbeit im Inland. So stellte sie im Jahr 2003 über 8,5 Mio. Euro für entwicklungspolitische Informations- und Bildungsarbeit zur Verfügung.

Erfahrungen

Eine durchgängige Operationalisierung des Leitbilds der Kultur des Friedens, orientiert an UNESCO-Aufgaben, steht für deutsche Mittlerorganisationen noch aus.

Der seit rund zwei Jahren u. a. mit dem Ziel der Terrorismusprävention aufgenommene Islamdialog hat erste verwertbare Ergebnisse für ein besseres interkulturelles Verständnis erbracht und kann als Ausgangsbasis für verstärkte europäische Bemühungen auf diesem Gebiet dienen.

Aktionen

- Die Bundesregierung wird Maßnahmen des Kulturaustausches weiter als Instrument der Krisenprävention ausbauen und aufeinander und mit internationalen Maßnahmen abstimmen. Zu diesem Zweck werden die UNESCO-Aktivitäten zur Dekade des Friedens fortgeführt (108)
- Die Bundesregierung wird über den Islamdialog hinaus zur Operationalisierung des Leitbilds „Kultur des Friedens“ die Relevanz von Kulturzusammenarbeit für die Krisenprävention verstärkt berücksichtigen. In der Entwicklungspolitik soll der Dialog mit islamischen Trägern ausgebaut werden (109)
- Die Bundesregierung wird im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit im Bildungssektor friedenspädagogischen Aktivitäten mehr Beachtung schenken (110)

IV.3 Lebenschancen sichern – Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Ressourcen

Die Lebensgrundlagen der Bevölkerung bestehen aus den Ressourcen, die die einzelnen Länder vorhalten oder produzieren. Sie sind sowohl innerhalb der Weltgemeinschaft als auch innerhalb der einzelnen Länder ungleich verteilt. Dabei verursachen weniger Armut und Ressourcenmangel an sich die Konflikthanfälligkeit eines Landes, sondern vielmehr die ungleiche Verteilung von und der mangelnde oder begrenzte Zugang bestimmter Bevölkerungsgruppen zu Ressourcen.

IV.3.1 Wirtschaft und Soziales

Herausforderungen

Die ungleiche Verteilung des Wohlstands erhöht zusammen mit unzureichenden Strukturen zur Steuerung des wirtschaftlichen und sozialen Interessenausgleichs die Konflikthanfälligkeit einer Gesellschaft. Die Beseitigung dieser strukturellen Konflikursache ist Ziel langfristiger

Entwicklungszusammenarbeit und hat grundsätzlich Vorrang vor kurzfristiger Krisenprävention oder Gewaltbeendigung. Dennoch sind gerade in Post-Konflikt-Ländern kurzfristige Maßnahmen etwa der Humanitären Hilfe oder von Wiederaufbaumaßnahmen unverzichtbar, da die Konflikthanfälligkeit eines Landes, das bereits durch einen bewaffneten Konflikt geschwächt ist, stark erhöht ist. Die schnelle Wiederherstellung der Lebensgrundlagen der Bevölkerung leistet einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der unmittelbaren Kriegsgefahr.

Zugleich erhöht die Verfügbarkeit und Abhängigkeit von Rohstoffen wie z. B. Erdöl oder Diamanten häufig die Konflikthanfälligkeit eines Landes: Vor allem in Afrika gibt es eine signifikante Beziehung zwischen Ressourcenreichtum, dem Ausbruch bewaffneter Konflikte, der Entstehung von Gewaltökonomien und schleichenden Prozessen des Staatszerfalls, die die Entwicklung neuer politischer, aber auch finanz- und wirtschaftspolitischer Konzepte und Instrumente der Konfliktbearbeitung erfordern. Ressourcen müssen transparent und nachhaltig genutzt und die Erträge sichtbar zugunsten der örtlichen Bevölkerung verteilt werden. Oft sind jedoch die politischen Kreise, die zu verantwortlicher Regierungsführung bewegt werden sollen, selbst tief verstrickt in illegale Wirtschaftstätigkeit. Aus diesem Grund müssen Gegenmaßnahmen auch auf weltwirtschaftlicher Ebene ansetzen. Hier ist neben den internationalen Finanzinstitutionen auch der Privatsektor gefordert, mehr Konfliktsensibilität sowie Mechanismen von Transparenz und Kontrolle zu entwickeln. In diesem Sinne muss eine effektive Krisenprävention auch die Sicherung der Stabilität und Integrität der Finanzsysteme zum Ziel haben. Illegale Finanzströme müssen ausgetrocknet, der Missbrauch von Finanz-, Versicherungs- und Wertpapierdienstleistungsunternehmen zu illegalen Aktivitäten muss verhindert werden.

Die gerechte Gestaltung der Globalisierung gehört zu den unverzichtbaren Rahmenbedingungen wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung. Sie braucht aber eine effektive Mitwirkung der Entwicklungsländer an der Gestaltung internationaler Handels-, Investitions- und Kapitalverkehrsregime sowie die Berücksichtigung ihrer Belange in der Weltwirtschaftsordnung und beim globalen Umweltschutz.

Bestandsaufnahme

Im Rahmen der Gesamtstrategie der Bundesregierung zur Friedensentwicklung und Krisenprävention trägt die Entwicklungszusammenarbeit auf verschiedenen Ebenen dazu bei, strukturelle Ursachen von Konflikten zu beseitigen sowie Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung zu schaffen. Während sich humanitäre Hilfe ausschließlich an der jeweiligen Notlage orientiert und mithin unkonditioniert erfolgt, ist entwicklungspolitische Zusammenarbeit an politische Voraussetzungen und Ziele geknüpft.

Der Millenniumsgipfel der VN hat sich im Herbst 2000 zu dem internationalen Ziel bekannt, den Anteil der extrem Armen in der Welt bis zum Jahre 2015 zu halbieren und damit eine zentrale strukturelle Krisenursache zu

beseitigen. Zur Umsetzung dieses Ziels hat die Bundesregierung das Aktionsprogramm 2015 verabschiedet. Die zehn Ansatzpunkte des Aktionsprogramms zielen auf strukturelle Änderungen auf der internationalen Ebene sowie in Deutschland, in der Europäischen Union und in den anderen Industrieländern mit dem Ziel einer gerechteren und ökologisch nachhaltigen Wirtschafts- und Finanzordnung. Ebenso sollen Reformen in den Partnerländern, die auf die Stärkung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Leistungsfähigkeit sowie auf die Verhinderung von gewaltsamen Konflikten zielen, umgesetzt werden. Die Unterstützung nationaler Entwicklungsstrategien mit dem Ziel der Armutsbekämpfung (PRSP) in Entwicklungsländern ist eines der Hauptarbeitsfelder der deutschen Entwicklungszusammenarbeit.

Zur Stabilisierung der wirtschaftlich-finanziellen Lage der hoch verschuldeten Staaten trägt die HIPC-Initiative (Heavily Indebted Poor Countries) bei, die auch eine Reihe von Post-Konflikt-Ländern umfasst. Die Bundesregierung hat gemeinsam mit den G8-Partnern auf dem Wirtschaftsgipfel in Köln 1999 Maßnahmen beschlossen, durch die diese Initiative großzügiger ausgestaltet und ihre Umsetzung beschleunigt wurde. Die Bundesregierung gewährt den bisher 26 teilnehmenden Staaten einen vollständigen Erlass der umschuldungsfähigen Handelsforderungen sowie der Forderungen der Finanziellen Zusammenarbeit in Höhe von insgesamt rund 6 Mrd. Euro. Die freiwerdenden Mittel sollen für die Armutsbekämpfung verwendet werden. Die dabei vorgeschriebene Beteiligung der Zivilgesellschaft kann zusätzlich zur innenpolitischen Entspannung und Stabilisierung beitragen.

Um die Umsetzung der Beschlüsse der internationalen Entwicklungskonferenzen von Monterrey und Doha voranzubringen, setzt sich die Bundesregierung dafür ein, Markt- und Preisverzerrungen auf den internationalen Märkten abzubauen sowie die Entwicklungsländer beim Ausbau exportfähiger Kapazitäten und nachhaltiger Produktionsweise zu unterstützen. Ein wichtiger Schritt hierbei ist die Everything-But-Arms-Initiative („Alle Waren außer Waffen“) der EU, die den Entwicklungsländern weitgehend freien Marktzugang gewährt. Das Scheitern der Konferenz von Cancún stellt einen Rückschlag dar, darf aber nicht zu einer völligen Infragestellung der Entwicklungsrunden oder gar der WTO insgesamt führen. Gemäß dem EU-AKP-Abkommen von Cotonou müssen bis Ende 2007 Verhandlungen über WTO-konforme Wirtschaftspartnerabkommen zwischen der EU und regionalen Zusammenschlüssen der AKP-Staaten abgeschlossen werden. Im September 2002 wurden mit der gesamten AKP-Gruppe Verhandlungen zur Klärung grundlegender Fragen zum Marktzugang etc. aufgenommen.

Zur Unterstützung einer friedensfördernden Rolle der Privatwirtschaft können dreiseitige Partnerschaften von privaten Unternehmen, Zivilgesellschaften und Staat erfolgreich sein (vgl. dazu auch die Global Compact-Initiative). Die Bundesregierung unterstützt in diesem Zusammenhang die Extractive Industry Transparency Initiative (EITI), die der Korruptionsbekämpfung und Stärkung von verantwortlicher Regierungsführung in den Entwick-

lungsländern verpflichtet ist. Zahlungen der Industrie zur Gewinnung von Rohstoffen an diese Entwicklungsländer sollen offengelegt werden – notfalls auch mit Hilfe einer gesetzlichen Regelung. So soll Transparenz über Zahlungsströme und den Umgang mit Erlösen aus Rohstoffgeschäften zwischen den Mineralien gewinnenden Unternehmen und den betroffenen Regierungen hergestellt werden. Hierzu soll ein zwischen Regierungen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen gemeinsam erstellter und vereinbarter freiwilliger Verhaltenskodex beitragen. 2001/2002 unterstützte die Bundesregierung das Corporate Engagement Project, das Empfehlungen entwickelt, wie in Konfliktregionen tätige Unternehmen mit der lokalen Bevölkerung und der Regierung zusammenarbeiten können, ohne zusätzliche soziale Spannungen und Konflikte zu schüren und einen positiven Beitrag zur Stabilität in der Region zu leisten. Es ist gelungen, deutsche Unternehmen zur Mitarbeit zu motivieren.

Zunehmend wird auch versucht, die Bevölkerung in die Erschließung von Rohstoffen und die transparente Nutzung der Erträge einzubeziehen. In diesem Sinne wirkt zum Beispiel ein Vorhaben des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) im Zusammenhang mit dem Bau einer umstrittenen Ölpipeline von Tschad nach Kamerun, in dessen Rahmen Friedensfachkräfte die Zivilgesellschaft u. a. durch Informationsarbeit bei der Meinungsbildung und der Einbindung ihrer Interessen unterstützen.

Erfahrungen

Eine Reihe bi- und multilateraler Geber (Deutschland, Norwegen, Weltbank u.a.m.) sowie der Ausschuss für Entwicklungshilfe (Development Assistance Committee, DAC) der OECD haben seit Mitte der 1990er-Jahre im Rahmen von Länder- und Projektstudien untersucht, welchen Einfluss die EZ auf Konfliktsituationen hat. Dabei hat sich gezeigt, dass die klassische Entwicklungszusammenarbeit einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung sozio-ökonomischer Konfliktursachen leistet, ihre Möglichkeiten zur kurz- und mittelfristigen Bearbeitung von Konflikten aber noch nicht ausgeschöpft sind. Insgesamt sollten die Erwartungen an die EZ auch nicht zu hoch gesteckt werden: die Hauptverantwortung für die Verhinderung oder Beendigung von Konflikten liegt bei den einzelnen Konfliktparteien selbst.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass insbesondere in den Ländern, in denen sich Kriegsökonomien auf besonders ertragreiche Wirtschaftssektoren stützen, die Netzwerke der alten Profiteure bestehen bleiben. Die Entstehung neuer Konflikttypen, die sich aus dem Prozess der Privatisierung und Ökonomisierung von Kriegen ergibt, erfordert neue Strategien zur Schaffung von Friedensökonomien. Dabei muss Frauen der gleichberechtigte Zugang zu Ressourcen, Beschäftigungsmöglichkeiten, Märkten und zum Handel erleichtert werden.

Aktionen

– Das Aktionsprogramm 2015 zur weltweiten Halbierung extremer Armut wird als ein wichtiges Instrument der Bundesregierung zur nachhaltigen Bekämpfung

der Ursachen von Konflikten und zur Friedenssicherung mit hoher Priorität umgesetzt. Es bündelt alle Kräfte der Bundesregierung in dem Bestreben, die Zusammenarbeit mit den relevanten Akteuren in Deutschland, den internationalen Organisationen und anderen Regierungen konsequent auf ihren Beitrag zur Minderung der weltweiten Armut als wesentlicher Ursache vieler Konflikte auszurichten (111)

- Für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit wird das übersektorale Konzept „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ erstellt und umgesetzt, das für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit verbindlich ist und den Nichtregierungsorganisationen als Orientierungshilfe dient (112)
- Die Bundesregierung wird die Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit für die Arbeit in Krisensituationen weiter flexibilisieren, damit die positiven Erfahrungen mit dem Stabilitätspakt Südosteuropa auch für andere Regionen genutzt werden können (113)
- Im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP) setzt die Bundesregierung einen Schwerpunkt auf soziale Gerechtigkeit, also die Öffnung des Zugangs zu Ressourcen für benachteiligte Bevölkerungsgruppen und die gerechtere Verteilung des Wohlstands allgemein. Dafür fördert sie insbesondere die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Prozess der Erstellung und Durchführung der Armutsbekämpfungsstrategien (114)
- Die Bundesregierung wird Anstrengungen unternehmen, nach gewaltsamen Konflikten bereits frühzeitig strukturelle Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung zu legen. Sie wird durch eine geeignete Steuerung der entwicklungspolitischen Maßnahmen eine enge Verzahnung von humanitärer Soforthilfe und entwicklungspolitischer Zusammenarbeit sicherstellen (115)
- Die Bundesregierung wird die friedensfördernde Rolle des Privatsektors in Konflikt-/Post-Konflikt-Situationen systematisch fördern. Die an den Vorhaben Beteiligten werden durch entsprechende Beratungsangebote für die Krisenrelevanz privatwirtschaftlichen Handelns sensibilisiert. Hierbei wird die Kooperation mit anderen internationalen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren wie z. B. International Alert angestrebt. Sie wird in geeigneten Dialogforen mit der Privatwirtschaft, in Partnerschaftsprogrammen mit dem deutschen Kammerwesen sowie dem Programm zur Förderung von Public-Private-Partnership (PPP) für stärkere Konfliktsensibilität werben (116)
- Die Bundesregierung wird ihre Bemühungen verstärken, in den Partnerländern die Transparenz von Einnahmen aus der Nutzung von Rohstoffen zu erhöhen und ihre Verwendung einer Rechenschaftspflicht zu unterwerfen. Es soll sichergestellt werden, dass diese Mittel auf Dauer der wirtschaftlichen Entwicklung und Armutsbekämpfung zufließen (117)

- Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung die Initiative Transparency of Payments (EITI), wonach Zahlungen der rohstoffabbauenden Industrien an Entwicklungsländer in geeigneter Weise auf freiwilliger Basis durch eine neutrale Instanz, etwa Weltbank/IWF, erfasst und offengelegt werden sollen. Sie wird sich am internationalen Dialog zu diesem Thema weiter aktiv beteiligen und dabei auch die Kooperation von Unternehmen einbeziehen (118)
- Die Bundesregierung wird dafür eintreten, die Krisenprävention stärker in die Gestaltung des nationalen und internationalen Finanzverkehrs einzubringen. Sie wird sich dabei für ein abgestimmtes Vorgehen mit ihren europäischen Partnern zur Eindämmung so genannter internationaler Steueroasen einsetzen und darauf hinwirken, kriegsfinanzierende Geldwäscheaktivitäten sowie Finanztransaktionen für den Handel von Rohstoffen und Waffen aus Kriegsgebieten zu unterbinden (119)
- Die Bundesregierung wird für geeignete Maßnahmen eintreten, die die Trockenlegung von Finanzquellen für Kriegsparteien und -profiteuren ermöglichen. Beispielsweise wird sie sich dafür einsetzen, dass im Rahmen des Kimberly-Prozesses das von zahlreichen Unternehmen, Regierungsvertretern und NRO ausgearbeitete und beschlossene Kontrollsystem zur Zertifizierung von Rohdiamanten effizient und bindend gestaltet wird (120)
- Die Bundesregierung wird darauf hinwirken, dass nationale und internationale Finanzinstitutionen möglichen krisenrelevanten Auswirkungen der von ihnen finanzierten Projekte die erforderliche Aufmerksamkeit zuwenden. In gleicher Weise wird die Bundesregierung konfliktrelevante Auswirkungen bei Entscheidungen über Investitions Garantien und Exportkreditgarantien auch in Zukunft sachgerecht berücksichtigen (121)
- Die Bundesregierung setzt sich insbesondere in Ländern, die von Primärgüterexporten abhängig sind, für eine Reduzierung der Anfälligkeit für Preisschocks ein. Außerdem unterstützt sie die Diversifizierung von Wirtschaftsstrukturen in Entwicklungsländern, z. B. durch die Förderung von Klein- und Mittelunternehmen (122)

IV.3.2 Umwelt und Ressourcen

Herausforderungen

Knappe oder nicht ausgewogen zugängliche Ressourcen bergen erhebliches Konfliktpotenzial. Der Zugang zu Wasser und Boden ist weltweit ungleich verteilt. Globale grenzübergreifende und innerstaatliche Umweltbelastungen können Konflikte verursachen und stellen ein Sicherheitsrisiko dar. Ein Großteil der Umweltprobleme ist auf ein nicht nachhaltiges Management der Ressourcen Boden, Wasser und Wald durch den Menschen zurückzuführen. Durch den Klimawandel bedingte Umweltveränderungen wie fortschreitende Wüstenbildung, Anstieg des Meeresspiegels oder Wetterkatastrophen durch Über-

schwemmungen, Dürren oder Waldbrände machen bedeutsame Lebensräume unbewohnbar und verursachen Flüchtlingsbewegungen. Diese können sowohl im Binnenland, in benachbarten Ländern, als auch international zu Konflikten bis hin zu gewaltsamen Auseinandersetzungen, Pogromen und zu Abwanderung von Teilen der Bevölkerung führen. In vielen Krisenländern mit akuten Konflikten oder Post-Konflikt-Problemen ist z. B. die Landfrage (Fehlen von Zugang zu Land, von Verrechtlichung der Landbesitztitel, von funktionierendem Katasterwesen) eine der zentralen Konfliktursachen. Die politische Instrumentalisierung der Landfrage hat zum Beispiel in Simbabwe bereits zum Ausbruch von verheerenden Konflikten geführt.

Auf der anderen Seite können grenzübergreifende und regionale Umweltkooperationen vertrauensbildende Maßnahmen darstellen und einen Entspannungsprozess in Konfliktgebieten fördern. Globale Umweltprobleme können nur auf globaler Ebene gelöst werden; dazu müssen verbindliche Entscheidungen umgesetzt werden. Eine wichtige Rolle spielen dabei die multilateral ausgerichteten VN-Konventionen zum Klimaschutz, zum Schutz der biologischen Vielfalt und zur Bekämpfung der Wüstenbildung sowie die aus ihnen resultierenden Förderungs- und Kooperationsmechanismen.

Bestandsaufnahme

Die globalen Herausforderungen im Umweltbereich bilden somit nicht nur eine Gefahr, sondern bieten auch die Möglichkeit zu grenzübergreifenden und regionalen Umweltkooperationen, die ein Katalysator und Stimulator für vertrauensbildende Maßnahmen und Entspannungsprozesse in Spannungsgebieten sein können. Die internationale Umweltkooperation ist in den letzten Jahrzehnten durch globale, interregionale und regionale Abkommen auf vielen Aktionsfeldern – vom Schutz der Ozonschicht und des Klimas bis zum Schutz der Meere und der biologischen Vielfalt – ausgebaut worden. Europa hat dabei oft eine Vorreiterrolle eingenommen. Seit Ende des Zweiten Weltkrieges sind lt. Weltbank 480 umweltrelevante Verträge abgeschlossen und formale Vereinbarungen getroffen worden. Vor allem die globalen Umweltkonventionen sind Teil einer entstehenden globalen Strukturpolitik.

Der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung (Johannesburg, September 2002) hat u. a. für die Bereiche Wasser, Energie, Biodiversität, Fischerei und Chemikaliensicherheit ambitionierte Ziele für die Umkehr bei der Ressourcenzerstörung und für die nachhaltige Nutzung der knapper werdenden Naturgüter vereinbart, deren Umsetzung auch eine Intensivierung der Kooperation zwischen Staaten – insbesondere zwischen Nord und Süd – voraussetzt.

Die Politik der Bundesregierung zielt darauf ab, umwelt-, entwicklungs-, wirtschafts-, außen- und sicherheitspolitische Überlegungen zunehmend zu verknüpfen und entsprechende Aspekte in globale, regionale, sektorale und institutionelle politische Prozesse einzuspeisen – z. B. in grenzüberschreitende Wasserkooperationen, in den Klimaschutzprozess und in die Grundsatzarbeit internationaler Organisationen und der Europäischen Union.

Die Bundesregierung fördert zahlreiche Projekte der nachhaltigen Bewirtschaftung von und der Regelung des Zugangs zu knappen Ressourcen (z. B. Wassermanagement im Nahen Osten und Nordafrika, Landmanagement in Kambodscha). Sie leistet auch bei der Umsetzung internationaler Konventionen einen Beitrag zum Schutz natürlicher Ressourcen, der oft krisenpräventive Elemente beinhaltet: So zählen zu den Aktivitäten, mit denen die Bundesregierung die Vereinbarungen des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung umsetzt, u. a. die Eindämmung des illegalen Holzeinschlags durch Unterstützung der Entwicklungsländer bei der Einführung von „Legalitäts- und Nachhaltigkeits-Zertifikaten“ sowie die Unterstützung der Beschaffungspolitik in der Bundesregierung für Holz, u. a. durch PPP-Maßnahmen in Entwicklungsländern.

Deutschland nimmt zudem in der internationalen Diskussion zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf dem Wassersektor eine besonders engagierte Rolle ein. Insbesondere durch den so genannten Petersberg-Prozess, eine gemeinsam mit der Weltbank gestaltete internationale Veranstaltungsreihe mit dem Ziel aufzuzeigen, dass Wasser als ein Katalysator für internationale Kooperation und Frieden dienen muss – und dienen kann –, hat sich Deutschland bereits einen Namen als wichtiger Förderer der Zusammenarbeit bei der Bewirtschaftung grenzüberschreitender Gewässer gemacht. Die „Petersberg-Erklärung“ hat einen Standard für die Mechanismen grenzübergreifender Kooperation entwickelt.

Außerdem hat die Bundesregierung die Internationale Bonner Süßwasserkonferenz 2001 ausgerichtet. Die dort verabschiedeten Empfehlungen haben international Anerkennung gefunden.

Ergänzend und über Krisenprävention im eigentlichen Sinne – also der Verhütung bewaffneter Konflikte – hinausgehend ist an dieser Stelle auch darauf hinzuweisen, dass eine Verbesserung der Frühwarnung vor Umweltkatastrophen ebenfalls krisenpräventiven Charakter hat. In diesem Zusammenhang hat das Auswärtige Amt eine erste 1998 und 2003 die zweite internationale Konferenz zur Frühwarnung vor Naturkatastrophen unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen veranstaltet. Von beiden gingen wichtige Impulse zur weltweiten Verbesserung der Katastrophenvorsorge aus. Aufkommende Konfliktpotenziale im Zuge von Naturkatastrophen können so gemindert werden (Beispiel: Aufbau eines Katastrophenmanagements in der SADC-Region, um durch Vorsorgestrategien künftig zu vermeiden, dass nach schweren Niederschlägen ein Land unkoordiniert seine Schleusen öffnet und dadurch Überschwemmungen in Mosambik verschärft, da die 9 großen Flüsse, die durch Mosambik fließen, alle in den Nachbarstaaten entspringen).

Erfahrungen

Krisenprävention wurde bisher in die Schlüsselbereiche des Zugangs zu und der Nutzung von Ressourcen nur rudimentär einbezogen. Dies gilt vor allem für die Nutzung natürlicher Ressourcen (Öl und Gas, Wasser, Holz, Dia-

manten) und die damit verbundenen Konflikte, aber auch für die Frage der Landverteilung sowie des Zugangs zu Boden bzw. Bodennutzungsrechten und Wasser. Umweltveränderungen, die Konfliktpotenziale erzeugen, machen nicht an Landesgrenzen halt. Schutzmaßnahmen müssen daher im Rahmen multilateraler und bilateraler Prozesse auf allen Ebenen erfolgen. Oft stehen allerdings besondere Sensibilitäten der Nehmerländer bei Sicherheitsfragen diesen Zielsetzungen entgegen. Besondere Erfahrungen liegen bereits bei der Initiierung grenzübergreifender Wasserk Kooperationen und der binnenstaatlichen Klärung von Landrechten vor:

Krisenprävention steht bei vielen Projekten der EZ im Wasserbereich im Mittelpunkt. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass der Zugang zu Wasser auf lokaler Ebene mittels Rechtsreformen und effizienten institutionellen Strukturen auf nationaler Ebene gewährleistet werden muss. Sektorreformen im Wasserbereich sind daher ein Schwerpunkt der deutschen EZ. Auf internationaler Ebene entwickelt sich Vertrauen und Kooperation zwischen den Anrainern nur über einen langen Zeitraum hinweg. Langjährige Unterstützung bei der Vertrauensbildung ist daher ein wichtiges Element der Krisenprävention bei Wasserverteilung auf internationaler Ebene.

Die schnelle, effiziente Bearbeitung von Landkonflikten in Nachkriegsländern leistet einen grundlegenden Beitrag zur deren politischer und ökonomischer Stabilisierung. Dies zeigen positive Erfahrungen in Mozambique, Äthiopien oder Kambodscha, aber auch verfehlte Politiken in Nicaragua. Notwendig ist beispielsweise die Klärung der Ansprüche von entlassenen Soldaten und Flüchtlingen, die Bereitstellung von produktiven Flächen für diese, die Ausgabe anerkannter Dokumente, aber auch Unterstützung bei Wiederansiedlung und Versöhnungsarbeit. Besonderes Augenmerk muss weiblichen Haushaltsvorständen und Waisen gelten, deren Rechte früher nur indirekt über männliche Verwandte abgeleitet wurden.

Angesichts fortbestehender Defizite von Verwaltung und Gerichten zeigen sich Erfolge besonders dann, wenn es gelingt, zeitnah informelle, auch außergerichtliche Verhandlungs- und Schiedsprozesse zu etablieren und zu legitimieren, um so institutionelles Vakuum auszufüllen, Machtkämpfe zu minimieren und den Zugriff durch Externe (Spekulations-Blasen) zu kontrollieren. Nur so können verlorenes Vertrauen der Betroffenen zurückgewonnen, getroffene Maßnahmen vermittelt und Anreize geschaffen werden, erfolgreiche Konfliktregelung durch komplementäre Maßnahmen zu „belohnen“ (Infrastruktur).

Den spezifischen Problemkonstellationen im Bereich krisenpräventiver Umweltpolitik kann durch unterschiedliche Ansätze begegnet werden: Landreformen mit dem Ziel einer gerechteren Verteilung von Landressourcen und Wiedergewinnung und Verbesserung degradierter Böden mit dem Ziel einer höheren Tragfähigkeit zählen ebenso dazu wie die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Einkommensquellen sowie Frühwarnung vor Umweltkatastrophen als Herzstück nationaler und internationaler Vorsorgestrategien. Sowohl auf internationaler als auch

auf nationaler Ebene können Abkommen im Umweltbereich einen wichtigen Beitrag zur Krisenprävention leisten, indem sie einerseits den Nord-Süd-Ausgleich befördern und andererseits die Auswirkungen globaler Umweltschäden in den betroffenen Ländern mindern.

Aktionen

- Ziel der Bundesregierung ist es, den Zusammenhang von Umwelt und menschlicher Sicherheit in laufenden globalen, regionalen, sektoralen und institutionellen politischen Prozessen deutlich zu machen. Sie setzt sich für die Festlegung europäischer und internationaler Standards ein, die umwelt- und sicherheitspolitische Aspekte miteinander verknüpfen und normbildend wirken (123)
- Die Bundesregierung unterstützt die Formulierung und Implementierung einer kohärenten Bodenpolitik in Partnerländern, welche sowohl ländliche als auch städtische Räume einbezieht. Dies gilt insbesondere für Post-Konflikt-Staaten (124)
- Die Bundesregierung wird den „Petersberg-Prozess“ zur grenzübergreifenden Wasserkoooperation, die zunächst mit einer stärkeren regionalen Schwerpunktsetzung (Afrika und Balkan) im Rahmen der Teilung des Nutzens dieser Kooperationen („benefit sharing“) geplant ist, intensivieren (125)
- Die Bundesregierung wird im Rahmen des G8-Afrika-Aktionsplanes eine Initiative zur Stärkung und Vernetzung der Flussgebietskommissionen in Afrika umsetzen und so einen aktiven Beitrag zu einer gerechteren Verteilung knapper Ressourcen leisten (126)
- Die Bundesregierung wird im Rahmen der Entwicklungspolitik einen Beitrag zur Umsetzung der internationalen Entwicklungsziele im Bereich Wasserversorgung und -entsorgung leisten, wobei die arme Bevölkerung im Mittelpunkt der Aktivitäten stehen wird (127)
- Die Bundesregierung wird die grenzübergreifende Zusammenarbeit in Krisengebieten fördern, z. B. durch die Einrichtung von Naturschutzgebieten oder grenzübergreifenden Artenschutz, bei der Einrichtung von „Peace Parks“ im südlichen Afrika, im Rahmen der Kaukasus-Initiative oder im Rahmen der Initiative zur Einrichtung eines grenzüberschreitenden Biosphärenreservats im Altai (128)
- Die Bundesregierung unterstützt die Verbreitung erneuerbarer Energien und die Erhöhung der Energieeffizienz in Entwicklungsländern, u. a. mit dem Ziel, die Abhängigkeit dieser Ländern vom Import fossiler Energieträger zu mindern (129)
- Die Bundesregierung wird die „Friedensdividende“ betonen, die mit der Förderung erneuerbarer Energien im Rahmen der von Deutschland angestoßenen Initiative der „like-minded-countries“ zur weltweiten Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien erreicht werden kann (130)
- Die Bundesregierung wird die Netzwerkbildung der beteiligten Akteure im Umweltbereich fördern. Ansätze sind z. B. „Environment, Development and Sustainable Peace“ (EDSP, Umwelt, Entwicklung und nachhaltige Friedenspolitik), „Security Diagrams“ („Sicherheitsdiagramme“), „Mapping Environmental Risks“ („Kartierung von Umweltrisiken“, UNEP, OSZE, UNDP) und (geplant) „Umweltpolitik und Krisenprävention“ (131)
- Die Bundesregierung unterstützt mit anderen Gebern und der Weltbank im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit die Nil-Initiative und fördert die Flussgebietskommissionen im südlichen Afrika (132)
- Die Bundesregierung wird im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit aktiv den Dialogprozess zur Umsetzung der Empfehlungen der WCD sowohl in der SADC-Region als auch in Deutschland zwischen den verschiedenen Akteuren fördern. Konflikte um Dammbauten und Nutzung von Dämmen werden dadurch gemindert (133)
- Die Bundesregierung trägt mit der Förderung von Vorhaben der bilateralen und multilateralen EZ im Bereich der Alternativen Entwicklung in tatsächlichen und potenziellen Anbaugebieten illegaler Drogenpflanzen (Schlafmohn, Koka) dazu bei, natürliche Ressourcen vor der Degradierung durch intensiven Anbau von Drogenpflanzen und der Drogenproduktion zu schützen und zugleich betroffene Regionen und Bevölkerungsgruppen zu befrieden sowie Finanzierungsquellen für Drogenökonomien zu reduzieren (134)

V. Voraussetzungen für effizientes Handeln schaffen – Infrastruktur der zivilen Krisenprävention

Wirksame Aktivitäten der Bundesregierung im Bereich der zivilen Krisenprävention erfordern eine angemessene nationale Infrastruktur. Dies beinhaltet neben der Verankerung der Krisenprävention als Querschnittsaufgabe und einer verbesserten Koordinierung der Ressorts auch eine verstärkte Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren sowie den Ausbau und die Weiterentwicklung spezifischer krisenpräventiver Strukturen. Darüber hinaus ist eine regelmäßige Evaluierung der Maßnahmen der Bundesregierung auf dem Feld der Krisenprävention erforderlich.

V.1 Krisenprävention als Querschnittsaufgabe

Herausforderungen

Die Krisenrelevanz politischen Handelns zu erkennen und ihr Rechnung zu tragen, ist eine Herausforderung an die Exekutive. Sie erstreckt sich auf wesentliche Bereiche der Politik und wird damit zur Querschnittsaufgabe. Die Bewältigung einer solchen Aufgabe setzt eindeutige Mandate und Aufgabenteilungen sowie die Sensibilisie-

rung und Qualifizierung der Handelnden, aber auch geeignete Strukturen der Umsetzung voraus.

Die mit krisenrelevanten Aktivitäten befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen in der Lage sein, die Auswirkungen ihrer Entscheidungen auf ein möglicherweise vorhandenes Krisenpotenzial zu überprüfen und sicherzustellen, dass negative Folgen vermieden, zugleich aber Gelegenheiten für friedensfördernde Maßnahmen erkannt und genutzt werden. Anregungen und Frühwarnsignale, auch aus dem nichtstaatlichen Bereich, müssen aufgenommen und richtig eingeordnet werden können. Im institutionellen Bereich müssen die personellen und materiellen Kapazitäten krisenpräventives Handeln ermöglichen.

Ziel der Einführung der Krisenprävention als Querschnittsaufgabe ist es, Methoden, Instrumente und Verfahren zu entwickeln, die die Berücksichtigung von Krisenprävention in allen Phasen und Sektoren der Regierungstätigkeit sicherstellen. „Do no harm“ ist dabei eines der wichtigsten Prinzipien. Die vorhandenen Ansätze, Krisenprävention als Orientierung für exekutives Handeln zu etablieren, bedürfen der Weiterentwicklung und der Ausweitung auf alle Politikbereiche. Dies kann durch die Umwidmung bereits vorhandener personeller und finanzieller Ressourcen erreicht werden. Wo unumgänglich, müssen neue Mittel bereitgestellt werden. Die Auslagerung von Projektabwicklung und die kurzfristige Einbindung von Fachleuten aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft können die Handlungsfähigkeit und den Sachverstand der Exekutive ergänzen.

Bestandsaufnahme

Für einzelne Politikbereiche ist Krisenprävention bereits ein wesentliches Orientierungsmerkmal. Die Bundesregierung hat für die Integration der Krisenprävention als Querschnittsaufgabe bereits wichtige Schritte getan. Dies gilt insbesondere für die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik.

Das Instrumentarium des Auswärtigen Amtes zur Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung umfasst den bilateralen wie den multilateralen Dialog, die Entsendung hochrangiger Persönlichkeiten zu Vermittlungsgesprächen und guten Diensten, aber auch vertrauensbildende Maßnahmen und Erkundungsmissionen. Dabei kommt den Auslandsvertretungen eine herausragende Bedeutung zu. Sie stellen zugleich ein weltweites Netz der Frühwarnung vor inner- und zwischenstaatlichen Konflikten dar.

Auch in der Entwicklungspolitik wird Krisenprävention zunehmend als Querschnittsaufgabe verankert. Dazu wurde bei der GTZ im Auftrag der Bundesregierung das „Sektorberatungsvorhaben Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ mit dem Ziel eingerichtet, Strategien, Methoden und Instrumente zu entwickeln, die die Arbeit der Institutionen der Entwicklungszusammenarbeit krisenpräventiv und friedensfördernd ausrichten. Ein übersektorales Konzept Krisenprävention wird erarbeitet, das alle EZ-Bereiche umfasst und als Leitlinie dient. Mitar-

beiter werden dazu angeleitet, das Prinzip „do no harm“ systematisch zu berücksichtigen. Die Bundesregierung unterstützt auch NRO darin, das Prinzip in ihren Tätigkeiten zu verankern. Auf diese Weise wurde bereits eine stärkere Ausrichtung der bilateralen EZ auf krisenpräventives Handeln erreicht. Vor allem aber wird dadurch sichergestellt, dass entwicklungspolitische Vorhaben möglichst keine negativen krisenrelevanten Auswirkungen haben und systematische und kohärente Beiträge zur Krisenprävention und Friedensentwicklung leisten. Schließlich ist die Überprüfung bestimmter Indikatoren, die die Krisenreife von EZ-Partnerländern erfassen, integraler Bestandteil der Länderplanung des BMZ; entsprechende Erkenntnisse werden in die Krisenfrüherkennung der Bundesregierung eingespeist.

Auch die Bundeswehr trägt zur Handlungsfähigkeit der Bundesregierung auf dem Gebiet der Krisenbearbeitung bei. Dies betrifft neben robusten Einsätzen zur Krisenprävention, Krisenbewältigung und Krisennachsorge vor allem den Dialog und die Kooperation zur Förderung ziviler Krisenprävention. Militärische Ausbildungshilfe und die Entsendung von Militärischen Beratern haben zu beachtlichen Erfolgen bei der Reform von Streitkräften in den Partnerländern geführt.

Die bestehenden materiellen und personellen Kapazitäten der Bundesregierung in der zivilen Krisenprävention wurden im September 2001 durch das Anti-Terror-Programm der Bundesregierung erheblich verstärkt. Über 1,5 Mrd. Euro wurden bereitgestellt, um die beteiligten Ministerien bei einem umfassenden Ansatz zur Verhütung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu unterstützen: Im Zentrum standen dabei neben Maßnahmen zur inneren und äußeren Sicherheit präventive Aktionen, die vor allem auf den Terrorismus begünstigende Faktoren abzielten. Dadurch konnten neue Aufgaben wahrgenommen und bestehende krisenpräventive Maßnahmen sichtbar verstärkt sowie Erfahrungen in wichtigen Bereichen gesammelt werden. Aufgrund der Beschränkung der Mittel auf das Haushaltsjahr 2002 und in Anbetracht des weiter voranschreitenden jährlichen Personalabbaus durch die Einsparungen im Bundshaushalt können jedoch nicht alle positiven Maßnahmen im Bereich der zivilen Krisenprävention, soweit sie über die Terrorismusbekämpfung im engeren Sinne hinausgehen, weiter verfolgt werden.

Die Ressorts AA, BMVg und BMZ verfügen bereits über ein Instrumentarium der Sensibilisierung, Aus- und Weiterbildung im Bereich Krisenprävention und Konfliktbearbeitung:

Während das AA neben der eigenen Diplomatenausbildung, in der Krisenprävention ein wichtiges Teilgebiet darstellt, vor allem das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) für die Fortbildung von zivilen Kräften für Friedensmissionen und krisenpräventiven Wiederaufbau nutzt, greift das BMVg für die Fortbildung deutschen Führungspersonals im Bereich sicherheitspolitischer Fragen auf eine Vielzahl eigener Einrichtungen, aber auch solche der NATO und der Partnerländer zurück. Das BMZ – und analog dazu auch die GTZ – führt Fortbildungen für das eigene Personal durch. Die

Veranstaltungen sind einerseits auf eine breit angelegte Konfliktsensibilisierung der Mitarbeiter und andererseits auf die Vermittlung konkreter Kenntnisse für die Planung und Durchführung konfliktrelevanter Vorhaben ausgerichtet. Alle Ressorts des Bundessicherheitsrates nutzen für die Fortbildung ihres Führungspersonals im Bereich sicherheitspolitischer Fragen mit besonderem Schwerpunkt der Krisenprävention die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS).

Erfahrungen

Angemessenes und professionelles Entscheiden und Handeln in der Krisenprävention und Konfliktbearbeitung erfordern Fachwissen und Sachverstand in den Ressorts. Mehrere Bundesministerien haben in den letzten Jahren Arbeitseinheiten mit überregionaler Zuständigkeit für Krisenprävention gebildet; deren personelle Ausstattung wird infolge von Ressourcenknappheit der Bedeutung der Querschnittsaufgabe allerdings noch nicht gerecht. Um so mehr muss das Instrumentarium der Sensibilisierung und der Aus- und Weiterbildung zielgruppenspezifisch konzipiert sein. Je nach Mandat des jeweiligen Ressorts bzw. dessen operativer Einheiten kommt es auf die Vermittlung einer fundierten Fachrahmenkompetenz oder auf eine Qualifizierung in der Anwendung von Methoden und Instrumenten an. In beiden Fällen ist der Erwerb einer über das jeweilige Fachthema hinausgehenden sektorübergreifenden Kompetenz von überragender Bedeutung.

Aktionen

- In den Ressorts werden unverzüglich Beauftragte bzw. Ansprechpartner für zivile Krisenprävention ernannt. Sie sollen besonders geeignet sein, die ressortspezifischen Beiträge zur Verankerung der Krisenprävention als Querschnittsaufgabe in der gesamten Politik der Bundesregierung sicherzustellen (135)
- Die Beauftragten bzw. Ansprechpartner bilden einen „Ressortkreis zivile Krisenprävention“, der nach außen und innen für das Thema verantwortlich zeichnet. Sie stehen der Zivilgesellschaft für Anfragen zur Verfügung und sorgen für die Weiterleitung von Anregungen und Eingaben an die zuständigen Stellen. Entsprechend der im Gesamtkonzept der Bundesregierung festgelegten Federführung hat der Beauftragte für zivile Krisenprävention des Auswärtigen Amtes im Range eines Botschafters den Vorsitz im Ressortkreis inne. Dem Auswärtigen Amt obliegt es, die Implementierung des Aktionsplanes ressortübergreifend zu koordinieren (136)
- Die Bundesregierung stellt sicher, dass das für Krisenprävention erforderliche Personal bedarfsgerecht zur Verfügung gestellt und eingesetzt wird (137)
- Mitarbeiter der Ressorts werden gezielt geschult, krisenrelevante Aspekte ihrer Arbeit zu berücksichtigen und aktiv krisenpräventive Maßnahmen einzuleiten. Die Bundesregierung stellt neben der zielgruppenspezifischen Fortbildung auch praxisnahe ressortübergrei-

fende Weiterbildungen sicher, die auch Simulationen umfassen (138)

- Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, Haushaltsmittel für Krisenprävention zu verstetigen (139)

V.2 Koordinierung zwischen den Ressorts

Herausforderungen

In der Vergangenheit waren in den meisten Fällen gewaltvoller Konflikte zwar Informationen über heraufziehende Krisen vorhanden. Häufig waren indessen die Zusammenführung der Informationen und der daraus resultierenden Analysen sowie eine konzertierte Reaktion der Bundesregierung nicht in ausreichendem Maße möglich. Es gilt daher, die Signale, die aus dem Ausland an die jeweiligen Zentralen gegeben werden, sowie die zahlreichen internationalen Analysen zu bündeln und ein gemeinsames Vorgehen abzustimmen, um frühzeitig aktiv werden zu können. Dabei bedarf es klarer Entscheidungsstrukturen und eindeutiger Verantwortlichkeiten.

Bestandsaufnahme

Obwohl das deutsche Vorgehen in einzelnen Bereichen durchaus erfolgreich war, spiegelt es indes noch nicht verbindlich angewandte Instrumente und Prozesse wider. Grundlage für die Koordination der Ressorts sind Ressortbesprechungen, Abstimmungen zwischen den Außenstrukturen in den betroffenen Ländern und länderspezifische Krisenstäbe. Wegweisend sind auch ressortübergreifende Fachgruppen, wie sie jetzt zwischen AA und BMZ zu Kolumbien geschaffen wurden. Krisenrelevante Ressortabstimmungen auf Kabinettsebene erfolgen auch im Bundessicherheitsrat.

Außerdem gibt es einen Ressortkreis zur Krisenfrüherkennung. Dem Auswärtigen Amt obliegt die Federführung, beteiligt sind das Bundeskanzleramt, das BMVg, das BMZ, das Amt für Nachrichtenwesen der Bundeswehr und der Bundesnachrichtendienst. Aufgabe des AA ist es, die Sicherheit Deutscher im Ausland sicherzustellen. Unter diesem Aspekt gehören Krisenfrüherkennung und -vorsorge zum Tätigkeitsfeld des AA-Krisenreaktionszentrums, das krisenhafte Entwicklungen beobachtet, bei Bedarf Krisenstäbe einberuft und deren Ablauf und Verfahren organisiert. Für die untersuchten Länder werden Krisenfaktoren und länderspezifische Krisenindikatoren erfasst. Weiterhin koordiniert das AA in Krisenfragen die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern.

Erfahrungen

Die Einrichtung der im Gesamtkonzept der Bundesregierung von 2000 zur zivilen Krisenprävention vorgeschlagenen Ländergesprächskreise hat sich bisher u. a. mangels personeller Ressourcen nicht realisieren lassen. Es gibt aber funktionierende interministerielle Ad-hoc-Gremien, v. a. im akuten Krisenfall und zur Krisenfrüherkennung.

Großbritannien hat überwiegend positive Erfahrungen mit ressortübergreifend verwalteten Fonds für Krisenprä-

vention gemacht. Diese könnten auch für die Bundesregierung ein geeignetes Instrument darstellen, um die Effektivität krisenpräventiver Aktivitäten durch verstärkte Kohärenz und Koordinierung sowie Nutzung von Synergieeffekten zu erhöhen. Die derzeit in Großbritannien laufende Evaluierung wird ausgewertet.

Aktionen

- Ressortübergreifende Länder- bzw. Regionalstrategien, die zu einer deutlich engeren Abstimmung zwischen diplomatischen, entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Aktivitäten sowie anderen Politikfeldern (Handels-, Finanz-, Agrar- und Umweltpolitik) führen sollen, werden in Länder- bzw. Regionalgesprächskreisen erarbeitet, zu denen auch nichtstaatliche Akteure hinzugezogen werden können. Die Koordinierung der Länder- bzw. Regionalgesprächskreise erfolgt durch den Vorsitzenden des Ressortkreises. Dieser gewährleistet, dass die Länder- bzw. Regionalgesprächskreise rechtzeitig und in angemessenen Abständen einberufen werden (140)
- Durch den Ressortkreis Krisenprävention wird ein permanenter Austausch und gleicher Informationsstand aller Ressorts zu Fragen der Krisenprävention sichergestellt. Alle Ressorts unterstützen die Länder- bzw. Regionalgesprächskreise durch Bereitstellung von Informationen in geeigneter Form (141)
- Das Krisenreaktionszentrum unterrichtet den Ressortkreis über seine Erkenntnisse (142)
- Die Bundesregierung wird die Koordinierung der deutschen Akteure vor Ort durch die Botschaften weiter verbessern und Mechanismen der Berichterstattung darüber entwickeln (143)
- Der Zugriff der mit der Entscheidungsfindung befassten Stellen auf national und international vorhandene Informationen und Analysen wird systematisiert. Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern werden genutzt, um den Ressourcenbedarf zu senken. PCIA wird gemeinsam als Analyseinstrument eingerichtet und dient als Basis für die Abstimmung zwischen den Ressorts und Vorfeldorganisationen (144)
- Die Einrichtung von gemeinsam verwalteten Fonds für Krisenprävention aus Mitteln der Ressorts Außenpolitik, Verteidigung und Entwicklungszusammenarbeit nach britischem Modell wird auch für Deutschland geprüft; hierzu wird die Bundesregierung einen Vorschlag erarbeiten und ggf. ein Pilotprojekt durchführen (145)

V.3 Koordinierung und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren

Herausforderungen

Nichtstaatliche Einrichtungen leisten wichtige Beiträge zur Handlungsfähigkeit der Bundesregierung in der Krisenprävention.

Erstrebenswert ist der Aufbau transparenter Mechanismen für den von nichtstaatlichen und staatlichen Stellen gewünschten Informationsaustausch und, wo möglich, die Abstimmung der jeweiligen Maßnahmen. Neben Nichtregierungsorganisationen gilt es, auch die Wirtschaft einzubeziehen, sowohl zum Zwecke der Krisenfrüherkennung und zur Nutzung von Synergieeffekten als auch zur Vermeidung von Fehlentwicklungen.

Bestandsaufnahme

Zur Koordinierung der deutschen Anstrengungen im entwicklungspolitischen Bereich sind Gremien und Gesprächskreise eingerichtet worden, die entweder zu spezifischen Aspekten einberufen werden oder regelmäßig tagen. So hat z. B. das BMZ den Arbeitskreis „Entwicklungspolitische Krisenprävention und Konfliktbearbeitung“ ins Leben gerufen, in dem Durchführungsorganisationen, nichtstaatliche Träger und Vertreter der Wissenschaft sich zu bestimmten Themen austauschen.

Mit der Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt) verstärken Bundesregierung, kirchliche und nichtstaatliche Träger sowie die politischen Stiftungen den Austausch untereinander und diskutieren konkrete konzeptionelle und methodische Weiterentwicklungen sowie die Möglichkeit, die Abstimmung untereinander zu verbessern. Zusammenschlüsse wie VENRO und die Plattform zivile Konfliktbearbeitung sind zuverlässige Ansprechpartner für die Bundesregierung. Die Rolle der Wirtschaft für Krisenprävention wurde unter Beteiligung der deutschen Wirtschaft auf mehreren Foren diskutiert.

Zur besseren Einbindung der Wissenschaft in die Krisenprävention unterstützt die Bundesregierung neben gezielten thematischen oder länderspezifischen Konsultationen und Gutachten die Einrichtung der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF). Diese Stiftung fördert mit einem Stiftungskapital von 25,5 Mio. Euro Forschungsvorhaben, die praxisnah wissenschaftliche Erkenntnisse im Bereich Krisenprävention sammeln. Zudem greifen die Ressorts auf Beratungskapazitäten bei Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) und bei anderen Forschungsinstitutionen zurück und nutzen BAKS und InWEnt für fachlichen und politischen Dialog auf nationaler und internationaler Ebene.

Erfahrungen

Insbesondere die Flexibilität der NRO im Umgang mit Krisen und Konflikten macht sie zu wertvollen Partnern der Bundesregierung. Auch konnte sich die Bundesregierung zu Beginn ihres Engagements für zivile Krisenprävention bei der Förderung von lokalen Friedenspotenzialen in hohem Maße auf konzeptionelle Vorarbeiten, Analysen, Methoden und Erfahrungen von deutschen NRO stützen. Langjährige Erfahrungen und die erwähnten Vorteile von NRO und Kirchen erlaubten dann auch die Konzeption und Durchführung des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) als Gemeinschaftswerk staatlicher und

nicht-staatlicher Einrichtungen der Friedens- und Entwicklungsarbeit.

Aktionen

- Die Bundesregierung wird die deutsche Zivilgesellschaft ermutigen, zentrale Ansprechpartner zu benennen. Der Ressortkreis für zivile Krisenprävention steht seinerseits diesen Ansprechpartnern zur Abstimmung und zur rechtzeitigen Berücksichtigung von Frühwarnsignalen zur Verfügung (146)
- Relevante nichtstaatliche Akteure werden über einen Beirat für zivile Krisenprävention einbezogen (147)
- Weitere Koordinierungsmaßnahmen mit allen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren vor Ort werden sichergestellt und, wo nötig, entwickelt (148)
- Die Bundesregierung wird ggf. neben den Länder- bzw. Regionalgesprächskreisen regelmäßige Konsultationen allgemeiner sowie themen- oder länderspezifischer Natur zur Abstimmung von Maßnahmen verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Träger durchführen, die von den jeweiligen Ministerien einberufen werden, aber auch von nichtstaatlichen Trägern angeregt werden können (149)
- Die Zusammenarbeit innerhalb der Gruppe FriEnt wird gestärkt und ausgebaut (150)
- Einrichtungen zur Beratung und Förderung von NRO, die krisenpräventive Projekte durchführen (zivik und FFI) werden verstetigt und dabei aufeinander abgestimmt (151)

V.4 Spezifische krisenpräventive Strukturen und Maßnahmen

Herausforderungen

Krisenprävention muss sowohl zeitnah als auch mit einer längeren und vorausschauenden Perspektive und von ausreichend qualifiziertem Personal geleistet werden. So ist die Bereitstellung von qualifiziertem Personal, das zuverlässig und schnell abrufbar zur Verfügung steht, u. a. sowohl für krisenpräventive Aktivitäten multilateraler Organisationen wie der VN und der OSZE als auch für bilaterale konfliktbezogene Maßnahmen von großer Bedeutung. Auch die Finanzierung von krisenpräventiven Maßnahmen muss verlässlich geregelt sein, um wirksam sein zu können. Spezifische Strukturen und eigenständige Maßnahmen sind zur Erreichung dieser Ziele erforderlich.

Bestandsaufnahme

Seit Ende der 1990er-Jahre wurden neue Einrichtungen für krisenpräventive Maßnahmen geschaffen, die insbesondere die Bereiche Personalentsendung und Finanzierung spezifischer Projekte umfassen. Zudem wurden entsprechende Budgetlinien und ressortnahe Arbeitseinheiten eingerichtet.

Angesichts der Bedürfnisse der EU und multilateraler Organisationen hat die Bundesregierung neben der Ausbildung ihres gegenwärtigen und zukünftigen Führungspersonals an der BAKS zwei weitere Schwerpunkte im Bereich Vorbereitung und Einsatz von Personal in der zivilen Konfliktbearbeitung gesetzt: einerseits die Ausbildung von zivilem Personal für den Einsatz in internationalen Friedensmissionen durch das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), andererseits den Aufbau des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) für den Einsatz von Fachkräften in bilateralen Projekten der Konfliktbearbeitung.

Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) hat, zusammen mit den Ausbildungs- und Entsendeaktivitäten des AA seit 1999 rund 600 Fachleute weitergebildet und über 600 deutsche Expertinnen und Experten in internationale Missionen vermittelt. Das ZIF wurde 2002 eingerichtet, um den gestiegenen Anforderungen u. a. der VN und der OSZE an qualifiziertes Personal gerecht zu werden. Die dazu gehörenden Fachaufgaben wurden hierfür aus dem Auswärtigen Amt ausgelagert. Im Vordergrund stehen Ausbildung, Vermittlung und Betreuung der Kräfte. Eine Analyseeinheit leistet für die Bundesregierung einen Beitrag zur Auswertung und Weiterentwicklung internationaler Friedenseinsätze. Die Koordinierung von Experteneinsätzen auf europäischer Ebene wird dabei ebenso berücksichtigt wie die Einbindung ausländischer Teilnehmer in die laufenden Kurse. Durch diese Anstrengungen und gestützt auf die Fortführung des bereits im AA eingerichteten Personalpools von gegenwärtig 1 400 Bewerberinnen und Bewerbern konnte die Bundesregierung qualifiziertes Personal beiderlei Geschlechts für Missionen der VN, OSZE, EU und des Europarats bereitstellen – als zivile Beobachter bei Wahlen und zur Überwachung von Abkommen, aber auch als Richter, Staatsanwälte, Spezialisten für Genderfragen etc., die gezielt eingesetzt werden. Durch Abfrage und Nachbetreuung der eingesetzten Experten werden wertvolle Erkenntnisse für weitere Einsätze gewonnen. Nach der Aufbauphase des ZIF im Jahr 2003 steht nun noch aus, die Entsendung der Experten gesetzlich abzusichern.

Zur Vorbereitung, Organisation und Koordination von Maßnahmen im Zusammenhang mit einem Einsatz deutscher Polizeibeamter im Rahmen internationaler Friedensmissionen hat das Bundesministerium des Innern mit personeller Unterstützung der Länder eine ständige Geschäftsstelle der Bund-/Länder-Arbeitsgruppe „Internationale Polizeimissionen“ eingerichtet. Durch die Geschäftsstelle werden derzeit (Stand: September 2003) 445 Polizeibeamte des Bundes und der Länder in der VN-Mission UNMIK im Kosovo und der EU-Polizeimission in Bosnien und Herzegowina geführt. Weitere Missionen sind in Vorbereitung. Die Vorbereitung und Betreuung der deutschen Polizistinnen und Polizisten auf Friedensmissionen erfolgt nach einem mit der EU abgestimmten bundeseinheitlichen Curriculum an drei regionalen deutschen Ausbildungszentren bei der Polizei in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sowie beim Bundesgrenzschutz. Polizeibeamte, die für höhere Führungsfunktionen

vorgesehen sind, nehmen an einem Kurs des Netzwerks „Europäische Polizeiakademie“ teil.

Friedensentwicklung und Krisenprävention werden in wachsendem Maße konkrete Schwerpunkte in der Entwicklungszusammenarbeit mit einzelnen Ländern und Regionen. In Ländern, in denen die Partner mit einer solchen Schwerpunktbildung einverstanden sind, werden alle EZ-Maßnahmen zu einem schlüssigen Programm zur Krisenprävention und Friedensförderung integriert. Bisher wurde eine solche Schwerpunktbildung mit Sri Lanka, Burundi, Senegal, Kolumbien und Guatemala vereinbart. Im Vorgriff auf die Erstellung eines übersektoralen Konzepts „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ für die Entwicklungspolitik wurde für die Planung der bilateralen finanziellen und technischen Zusammenarbeit 2003 bereits eine Kennung der krisenrelevanten Vorhaben eingeführt. Dabei zeigte sich, dass rund ein Fünftel der Vorhaben entweder in einem krisenrelevanten Zusammenhang oder gezielt zur Krisenprävention oder Konfliktbearbeitung vorgesehen sind.

Im Rahmen des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) werden bereits 167 Friedensfachkräfte ausgebildet und für mehrere Jahre eingesetzt. Seit 1999 wird er als Gemeinschaftswerk von BMZ, Deutschem Entwicklungsdienst (DED), Kirchen und NRO aufgebaut. Die entsandten, durch eigene entwickelte Ausbildungskurse qualifizierten Fachkräfte werden entsandt, um die krisenrelevanten Strukturen auf lokaler Ebene zu ändern – anders als die kürzeren Einsätze der ZIF-Experten oder aber die oft nur indirekt mit Konflikten befassten Beschäftigten der deutschen Auslandsvertretungen. Eine Evaluierung hat nach der Aufbauphase die Notwendigkeit und den erfolgreichen Aufbau des Instruments bestätigt und konkrete Hinweise für weitere Verbesserungen gegeben.

Zur Flankierung von Maßnahmen der Ressorts und ihrer Durchführungsorganisationen wurden Fördermaßnahmen konzipiert und Strukturen eingerichtet, die erlauben, die komparativen Vorteile multilateraler oder nichtstaatlicher Träger, insbesondere lokaler oder internationaler NRO, gezielt zu nutzen.

Erfahrungen

Die neuen Einrichtungen, Budgetlinien und Arbeitsstrukturen haben bereits wichtige Impulse gegeben und die Kapazität der Bundesregierung, Krisenprävention umzusetzen, erheblich erweitert. Viele davon sind allerdings noch zeitlich befristet oder verfügen nicht über angemessene Planungssicherheit. Hier sind Verstärkungen und Absicherungen nötig, um durch verlässliche Strukturen den hohen Anforderungen der internationalen Krisenprävention zu entsprechen.

Aktionen

- Der Aufbau des ZIF wird abgeschlossen. Die praxisnahe Ausbildung wird zunächst vorwiegend für europäische Teilnehmer geöffnet; die Ausbildung internationaler Fachkräfte bzw. die Beratung für den Aufbau ähnlicher Institutionen in anderen Ländern wird geprüft ggf. punktuell aufgenommen. Der Einsatz der

vom ZIF ausgebildeten Fachkräfte wird gesetzlich abgesichert. In diesem Zusammenhang werden die rechtlichen Grundlagen bzw. Voraussetzungen geprüft, das ZIF als vollwertige Entsendeinstitution auszubauen (152)

- Der ZFD wird ausgebaut. Die wesentlichen Empfehlungen der Evaluierung werden bis 2004 umgesetzt, so dass die Ausbildung und der Einsatz einer ausreichenden Anzahl von Fachkräften mit hoher Planungssicherheit erfolgen können (153)
- Die Bundesregierung wird einen Beirat für Krisenprävention aus Repräsentanten der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft einrichten, der die Arbeit des Ressortkreises für zivile Krisenprävention fachlich begleitet (154)
- Die bestehenden Weiterbildungsangebote der Stiftungen sowie von BAKS und InWEnt werden nach Möglichkeit ausgebaut und noch enger aufeinander abgestimmt. Daneben bietet das Entwicklungspolitische Forum von InWEnt ein Podium, auf dem auch Themen der Krisenprävention und Konfliktbeilegung auf internationaler Ebene zwischen den Beteiligten diskutiert werden. Falls sich eine Verzahnung bestehender Angebote als unzureichend erweist, wird mittelfristig die Einrichtung einer deutschen Friedensakademie geprüft (155)
- Auf der Grundlage der gemeinsam von der Utstein-Gruppe durchgeführten Studie zu Erfahrungen der EZ in peacebuilding wird geprüft, wie die Utstein-Länder und andere interessierte Geber unterstützende Arbeitseinheiten gemeinsam nutzen und koordinieren können (156)

V.5 Umsetzung des Aktionsplans

Umsetzung und Monitoring des Aktionsplans bedürfen der Absicherung durch geeignete Verfahren, die effektiv sein sollen und den Arbeitsaufwand in vertretbaren Grenzen halten.

Aktionen

- Der Ressortkreis zivile Krisenprävention implementiert und überwacht den Aktionsplan (157)
- Die Bundesregierung berichtet auf der Grundlage regelmäßiger Sitzungen des Ressortkreises zivile Krisenprävention alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag. Der Ressortkreis befasst nach Bedarf den Bundessicherheitsrat (158)
- Der Beirat für zivile Krisenprävention kann Evaluierungsempfehlungen in Auftrag geben. Deren Ergebnisse werden bei der weiteren Umsetzung des Aktionsplanes berücksichtigt (159)
- Dazu zählt u. a. auch ein Forschungsauftrag zur Schließung konzeptioneller Lücken im Bereich der zivilen Krisenprävention, der sowohl grundsätzliche Fragen als auch die Entwicklung praxisbezogener Konzepte für unterschiedliche Teilbereiche der Krisenprävention umfasst (160)

- Die betroffenen Ressorts werden die Informationen über ihre Aktivitäten so aufarbeiten, dass sie auch den anderen interessierten Ressorts zugänglich sind. Zu einem späteren Zeitpunkt wird im Lichte der damit gemachten Erfahrungen geprüft, ob das Statistische Bundesamt in Zusammenarbeit mit den betroffenen Ressorts mit der Erstellung einer umfassenden Datenbank beauftragt werden soll, in der die Daten und Fakten des deutschen Engagements im Bereich der zivilen Krisenprävention niedergelegt sind. Alle zwei Jahre soll eine Bestandsaufnahme zu den Aktivitäten der Bundesregierung im Bereich der Krisenprävention gemacht werden, die ggf. der interessierten Öffentlichkeit, insbesondere der Wissenschaft und Politikberatung, offen stehen soll (161)

Übersicht

1. Zusammensetzung des Ressortkreises für zivile Krisenprävention:

- Der Ressortkreis besteht aus den Beauftragten bzw. Ansprechpartnern für zivile Krisenprävention der einzelnen Bundesministerien
- Den Vorsitz hat der Beauftragte für zivile Krisenprävention des Auswärtigen Amtes inne

2. Aufgaben des Ressortkreises im Zusammenhang mit der Implementierung und Überwachung des Aktionsplans:

- Ansprechpartner für Parlamentarier, Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und interessierte Öffentlichkeit, soweit nicht Ressortkompetenz allein gefragt ist
- Beförderung der Entwicklung von Länder- bzw. Regionalstrategien durch die Koordinierung von Länder- bzw. Regionalgesprächskreisen in Zusammenarbeit mit den zuständigen Fachreferaten
- Herbeiführung einer ressortübergreifenden Verständigung über krisenpräventive Verfahren und Indikatoren, v.a. PCIA und „do no harm“
- Beratung und Unterstützung der Ressorts bei der Entwicklung von Konzepten für Krisenprävention, die auf das jeweilige Ressort zugeschnitten sind
- Monitoring des Aktionsplans
- Gewährleistung eines gleichmäßigen Informationsstandes aller Ministerien zur zivilen Krisenprävention
- Schnittstelle zur Überführung von Early Warning (vor allem aus Auslandsvertretungen, Krisenreaktionszentrum, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft) in Early Action
- Abstimmung mit bestehenden Gremien innerhalb der Bundesregierung, die sich mit Teilaspekten der zivilen Krisenprävention beschäftigen
- Entwicklung eines Prozess- und Rollenmodells für die im Konfliktfall erforderliche kurzfristige Einbindung der Krisenpräventionskapazitäten der Ressorts
- Zusammenarbeit mit dem Beirat für zivile Krisenprävention
- Erarbeitung eines zweijährlichen Berichts für den Bundestag und ggf. den Bundessicherheitsrat

Anhang

Im Anhang sind in Ergänzung zum Aktionsplan dort genannte Institutionen, Projekte und Initiativen sowie Dokumente mit den dazugehörigen Internet-Links aufgeführt. Darüber hinaus ist das Gesamtkonzept der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ abgedruckt, auf dem der Aktionsplan basiert.

1. Glossar

Die nachfolgenden Erläuterungen sind als Arbeitsdefinitionen zu verstehen, die bei der Erstellung des Aktionsplans zugrunde gelegt wurden. Es handelt sich weder um allgemeingültige Begriffsfassungen, noch sollen sie der laut Aktionsplan vorgesehenen Definitionsarbeit der Ressorts vorgreifen¹.

„do no harm“-Prinzip

Krisenprävention bedeutet auch, dass externe Akteure ihr Handeln so gestalten, dass es eine gewaltsame Eskalation bestehender Konflikte nicht befördert. Am weitesten entwickelt ist das dazu erforderliche Analyseinstrumentarium im Bereich der EZ. Der do no harm-Ansatz von Mary B. Anderson (Local Capacities for Peace Project) nimmt v. a. diese nicht-intendierten Folgen von humanitärer und Entwicklungshilfe auf der Projektebene kritisch in den Blick. Internationale Hilfe kann einen gewaltsamen Konflikt auch negativ beeinflussen, zum Beispiel durch Ressourcenzuflüsse, die zur Unterhaltung von Truppen und zum Kauf von Waffen genutzt werden, oder durch „implizite Botschaften“, mit denen lokale Akteure legitimiert werden, die kriegerische Ziele verfolgen. Auch wenn „do no harm“ bislang kaum über die EZ hinaus operationalisiert worden ist, bildet das Prinzip die mit Abstand wichtigste Regel für den Umgang Dritter mit gewaltsamen Konflikten. Es muss insbesondere für das eigentliche krisenpräventive und konfliktbearbeitende Engagement Anwendung finden.

Friedensbereite/konfliktvermittelnde Kräfte vor Ort

Diese so genannten „Friedensallianzen“ (peace constituencies) werden laut John Paul Lederach in Abgrenzung von kriegsfördernden Akteuren definiert, welche von der Verbreitung von Gewalt profitieren. Friedensallianzen umfassen Individuen und Gruppen, die sowohl ein nachhaltiges Interesse an friedlicher Konfliktbearbeitung haben als auch in der Lage sind, einen gewissen Einfluss auf andere

Gruppen auszuüben. Damit können sie einen aktiven, gesellschaftlich relevanten Beitrag zur Prävention und Überwindung gewaltsamer Konflikte leisten. Zu diesen Akteuren können Geschäftsleute zählen, die an stabilen Handelsbedingungen interessiert sind, religiöse Institutionen, Menschenrechtsorganisationen, Friedensinitiativen, Medien, unabhängige Wissenschaftler, frühere Militärs, lokale Führungsfiguren, Gewerkschaften, Vertreter der Administration u. v. m. In diesem heterogenen Gefüge können NRO eine wichtige Rolle spielen, indem sie Netzwerke mobilisieren und organisieren. Lokale NRO sind vielerorts heute noch zu schwach, um die gesamtstaatliche Politik zu beeinflussen. Sie können aber als Katalysatoren und Initiatoren für die Entstehung von Friedensallianzen das Fundament für einen dauerhaften Frieden legen.

Friedenserhaltende Maßnahmen

Traditionell versteht man unter Friedenserhaltenden Maßnahmen („peacekeeping“) die militärische Trennung der verfeindeten Parteien und die Absicherung humanitärer Hilfe durch „Blauhelm-Soldaten“ mit einem Mandat des VN-Sicherheitsrates. Die Stationierung erfolgt nach einer Waffenstillstands-Vereinbarung, in Einzelfällen auch präventiv auf Einladung eines Landes, das ein Übergreifen eines benachbarten Konflikts befürchtet. Moderne „peacekeeping operations“ umfassen darüber hinaus i. d. R. eine polizeiliche und zivile Komponente zur Erfüllung wesentlich komplexerer Mandate, die von Minenräumung und Demobilisierung bis hin zur Errichtung ziviler Übergangsverwaltungen und der Durchführung von Wahlen reichen können.

Friedenskonsolidierung/Peace-building

Dieser Begriff beschreibt das gesamte Umfeld der Schaffung bzw. Wiederherstellung von gesellschaftlichen Verhältnissen und Beziehungen, die eine friedliche Bearbeitung von Konflikten begünstigen. Dazu können sowohl Maßnahmen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Förderung der sozialen Gerechtigkeit zählen als auch Initiativen zur Versöhnung verfeindeter Parteien, der Zusammenarbeit, des „interkulturellen Lernens“ und der Stärkung von übergreifenden Loyalitäten.

Konflikt

Konflikte sind ein unvermeidbarer und für den sozialen Wandel notwendiger Bestandteil des Zusammenlebens in allen Gesellschaften. Sie sind ein Ausdruck von Spannungen und Unvereinbarkeiten zwischen verschiedenen, voneinander abhängigen Parteien im Hinblick auf ihre jeweiligen Bedürfnisse, Interessen und Wertvorstellungen. Zu gesamtgesellschaftlichen Krisen und destruktiven Eskalationen führen solche Auseinandersetzungen vor allem in Phasen tiefgreifender sozioökonomischer Veränderungen und politischer Transformation. Das Problem sind nicht die Konflikte als solche, sondern die Art und Weise ihrer

¹ Bezogen aus bzw. angelehnt an die Definitionen in: GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit): Entwicklungsorientierte Nothilfe (EON). Glossar, 2. Auflage, Eschborn 2000
Mehler, Andreas/Ribaux, Claude (2000): Krisenprävention und Konfliktbearbeitung in der Technischen Zusammenarbeit. Schriftenreihe der GTZ, Nr. 269, Wiesbaden
Paffenholz, Thania/Seegräf, Melanie (2002): Stärkung von Friedensallianzen. GTZ, Eschborn
Vereinte Nationen: „UN-Peacekeeping Manual“

Austragung. Ziel muss es daher sein, Gewalt als Austragungsform von Konflikten zu verhindern beziehungsweise zu überwinden. Wenn im Aktionsplan an einigen Stellen von Post-Konflikt-Staaten, -Situationen o. ä. gesprochen wird, sind dabei stets Phasen nach dem Auftreten gewaltsamer Konflikte gemeint.

Konfliktbearbeitung ist der Versuch, regulierend, gewaltverhindernd und -beendend auf die Art des Konfliktaustrages einzuwirken. Konfliktbearbeitung zielt auf die Herbeiführung konstruktiver Lösungen, von denen alle Beteiligten profitieren können. Zivile Konfliktbearbeitung verfolgt diese Zielsetzungen ohne den Einsatz militärischer oder anderer gewaltsamer Mittel.

Konfliktlösung/Konfliktbeilegung/Konfliktregelung

Diese Begriffe werden im Aktionsplan – trotz ihrer unterschiedlichen Konnotationen und leicht variierenden Auslegungen – synonym verwendet. Konfliktlösung, -beilegung und -regelung sind auf die Erreichung eines tragfähigen Kompromisses bzw. eines Interessenausgleichs ausgerichtet, die auch sicherstellen, dass eine gewaltsame Eskalation des betreffenden Konfliktes dauerhaft verhindert wird.

Konfliktvermittlung

Das Spektrum der Einmischung dritter Parteien zu Gunsten der Konfliktbearbeitung ist sehr breit. Es reicht von der machtpolitischen Einwirkung starker außenstehender Akteure mit eigenen Interessen über juristische Verfahren der Schlichtung und Rechtsprechung bis hin zur Pendeldiplomatie und „guten Diensten“. Bei der „Mediation“ im engeren Sinne übernimmt eine neutrale dritte Partei zwar die Leitung des Verfahrens der Konfliktbearbeitung und hilft allen Parteien bei der Klärung ihrer „wohlverstandenen“ Interessen sowie bei der Entwicklung „inklusive Lösungen“. Zugleich bemüht sie sich, die Konfliktparteien zu stärken und sie zu befähigen, die jeweils andere Seite zu respektieren, so dass diese ihre Konflikte zunehmend selbst regeln können. Für eine konstruktive Konfliktbearbeitung können alle diese Ansätze hilfreich sein.

Krisenmanagement

In hoch eskalierten bzw. bereits gewaltförmigen Konflikten zielt Krisenmanagement primär auf Deeskalation und ggf. Eindämmung der Gewalt. Friedenserhaltende Maßnahmen (s. o.) sind häufig Bestandteil dieser Stabilisierungsbemühungen. Krisenmanagement kann von militärischen und zivilen Kräften geleistet werden. Der Begriff Krisenmanagement ist im EU-Rahmen besonders gebräuchlich.

Definitiv unterscheidet sich Krisenmanagement von Krisenprävention insofern, als es eher eindämmend auf eine Konflikteskalation reagiert, statt diese proaktiv zu verhindern. Eine klare Trennung und Zuordnung von Tätigkeiten in hoch eskalierten Konfliktphasen hat sich aber bislang nicht durchgesetzt.

Krisenprävention

Krisenprävention umfasst frühzeitiges, geplantes, systematisches und kohärentes Handeln auf verschiedenen Ebenen von Staat und Gesellschaft zur Verhinderung gewaltsamer Konflikte. Maßnahmen mit krisenpräventivem Charakter zielen darauf ab, vor, während oder nach gewaltsam ausgetragenen Konflikten das Potenzial für einen gewaltsamen Konfliktaustrag zu reduzieren und den Aufbau von Institutionen zur friedlichen Konfliktaustragung zu fördern. Der Aktionsplan bezieht sich auf zivile Krisenprävention, welche diese Zielsetzungen ohne den Einsatz militärischer oder anderer gewaltsamer Mittel verfolgt.

„Konfliktprävention“ (insbesondere „conflict prevention“ im englischen Sprachgebrauch) wird inzwischen vielfach synonym zu „Krisenprävention“ verwendet. Eine scharfe Abgrenzung ist schwierig. Der Begriff wurde im Aktionsplan jedoch vermieden, weil er zu Missverständnissen führen kann. Im Sinne der o. g. Definition von Konflikten kann es nicht um deren Verhinderung an sich gehen, sondern nur um die Prävention ihrer destruktiv-gewaltsamen Eskalation und der damit verbundenen Krisen. Deshalb wird „Conflict Prevention“ auch im amtlichen Sprachgebrauch der VN oft als „Prevention of Armed Conflict“ präzisiert.

Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA)/ Einschätzung der Konfliktwirkungen

PCIA versucht, alle – intendierten und nicht-intendierten – Wirkungen von Maßnahmen auf die Konflikt-dynamik und den Prozess der Friedenskonsolidierung zu erfassen. Dieses Instrument spielt während des gesamten Projektzyklus eine wichtige Rolle, also vor, während und nach der Implementierung von Maßnahmen. Zu unterscheiden sind Wirkungen auf der Makroebene (das heißt der Einfluss der Gesamtheit aller Maßnahmen auf den übergreifenden Konflikt) und Wirkungen auf der Mikroebene (das heißt die Wirkung einzelner Maßnahmen auf den Konflikt, z. B. im Umfeld eines Projektes). Eine Wirkungserfassung ist methodisch schwierig. So lassen sich zum Beispiel die Effekte von Interventionen nicht immer eindeutig einem Akteur bzw. einer Maßnahme zuweisen.

2. Institutionen

AA	Auswärtiges Amt	www.auswaertiges-amt.de
AKP-Staaten	Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifik	www.acpsec.org
AU	Afrikanische Union	www.africa-union.org
BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik	www.baks.org
BHKMR	Büro des Hochkommissars für Menschenrechte der Vereinten Nationen	www.unhchr.ch
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung	www.bmbf.de
BMI	Bundesministerium des Innern	www.bmi.bund.de
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	www.bmvg.de
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	www.bmz.de
Bundesregierung		www.bundesregierung.de
Deutscher Bundestag		www.bundestag.de
DAAD	Deutscher Akademischer Austausch Dienst	www.daad.de
DAC	Development Assistance Committee (Ausschuss für Entwicklungshilfe) der OECD	www.oecd.org
DED	Deutscher Entwicklungsdienst	www.ded.de
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik	www.die-gdi.de
DPKO	Department for Peace-Keeping Operations der Vereinten Nationen	www.un.org/Depts/dpko/dpko/home.shtml
DSF	Deutsche Stiftung Friedensforschung	www.bundesstiftung-friedensforschung.de
DW	Deutsche Welle	www.dw-world.de
EAC	East African Community (Ostafrikanische Gemeinschaft)	www.eachq.org
ECCP	European Centre for Conflict Prevention (Europäisches Zentrum für Konfliktprävention)	www.euconflict.org
ECOWAS	Economic Community of West African States (Wirtschaftsgemeinschaft der westafrikanischen Staaten)	www.ecowas.int
EED	Evangelischer Entwicklungsdienst	www.eed.de
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte	www.echr.coe.int
EPLO	European Peace Building Liaison Office	www.eplo.org
EU	Europäische Union	www.europa.eu.int
Europarat		www.coe.int
FriEnt		www.frient.de

G8	Group of Eight (Gruppe der Acht; Deutschland, Frankreich, Vereinigtes Königreich, Italien, Japan, Kanada, Russland, USA)	www.bundeswirtschaftsministerium.de/Navigation/Aussenwirtschaft-und-Europa/Aussenwirtschaftspolitik/weltwirtschaftsgipfel.html
Goethe Institut		www.goethe.de
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH	www.gtz.de
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance	www.idea.int
ifa	Institut für Auslandsbeziehungen	www.ifa.de
IGH	Internationaler Gerichtshof	www.icj-cij.org
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz	www.icrc.org
International Alert		www.international-alert.org
InWent	Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH	www.inwent.org
ISAF	International Security Assistance Force (Internationale Sicherheitsbeistandstruppe der NATO in Afghanistan)	www.nato.int/issues/afghanistan/index.htm
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof	www.un.org/law/icc
ISTGHJ	Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien	www.un.org/icty/index.html
ISTGHR	Internationaler Strafgerichtshof für Ruanda	www.icttr.org
IWF	Internationaler Währungsfonds	www.imf.org
KAIPTC	Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre	www.kaiptc.org
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	www.kfw.de
KZE	Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe	www.misereor.de
NATO	North Atlantic Treaty Organization Nordatlantikvertrags-Organisation	www.nato.int
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)	www.oecd.org
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	www.osce.org
Plattform Zivile Konfliktbearbeitung		www.konfliktbearbeitung.net
SADC	Southern African Development Community (Entwicklungsgemeinschaft des südlichen Afrika)	www.sadc.int
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik	www.swp-berlin.org

UNDP	United Nations Development Programme (Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen)	www.undp.org
UNEP	United Nations Environment Programme (Umweltprogramm der Vereinten Nationen)	www.unep.org
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur)	www.unesco.org
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen	www.venro.org
VN	Vereinte Nationen	www.un.org
Weltbank		www.worldbank.org
WTO	World Trade Organization Welthandelsorganisation	www.wto.org
ZFD	Ziviler Friedensdienst	www.ziviler-friedensdienst.de
ZIF	Zentrum für Internationale Friedenseinsätze	www.zif-berlin.org
zivik	Projektbüro zivile Konfliktbearbeitung des Instituts für Auslandsbeziehungen	www.ifa.de/zivik/index.htm

3. Projekte und Initiativen

EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights (Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte)	http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm
FEM	Haushaltstitel Friedenserhaltende Maßnahmen	www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ziv_km/projektliste2002.pdf
Global Compact		www.unglobalcompact.org
HIPC Debt Initiative	Heavily Indebted Poor Countries	www.imf.org/external/np/hipc
ITEP	International Test and Evaluation Programme for Humanitarian Demining	www.itep.ws
LICUS-Initiative	Low Income Countries Under Stress	www.worldbank.org/operations/licus
NePAD	New Partnership for Africa's Development (Neue Partnerschaft für die Entwicklung Afrikas)	www.nepad.org
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers	http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp
Stabilitätspakt für Südosteuropa		www.stabilitypact.org
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women (Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau)	www.un.org/popin/programmes/unifem.html

4. Dokumente

„Brahimi-Bericht“ der Vereinten Nationen	www.un.org/documents/ga/docs/55/a55305.pdf
Aktionsprogramm 2015 der Bundesregierung zur Armutsbekämpfung	www.bmz.de/themen/imfokus/download/ap2015_lang.pdf
Beschluss des Deutschen Bundestages von 2000 zur Zivilen Krisenprävention	http://dip.bundestag.de/btd/14/038/1403862.pdf
Charta der Vereinten Nationen	www.un.org/aboutun/charter
Cotonou-Abkommen	www.acp-eu-trade.org
Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	www.echr.coe.int
Förderkonzept der Bundesregierung für Maßnahmen der Zivilen Krisenprävention	www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aa_konzept_html
G8-Afrika-Aktionsplan	www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/g8/2003/index_html
Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung	www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html
Göteborger Programm der Europäischen Union	http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm
Johannesburg-Erklärung	www.johannesburgsummit.org
„Konzeption 2000“ des Auswärtigen Amtes	www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/kultur/konzept2000.pdf
Menschenrechts- Berichte der Bundesregierung	www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/menschenrechte/mr_inhalte_ziele/mrb6/index_html
Millenniumserklärung der Vereinten Nationen	www.un.org/millenniumgoals/index.shtml
„Operation Policy 2.30 Development Cooperation and Conflict der Weltbank	http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/67ByDocName/PoliciesandStrategies
Rüstungskontrollbericht der Bundesregierung	www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/abruestung/abrber2002.pdf

5. **Gesamtkonzept der Bundesregierung: „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“**

(www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/konfliktpraev_html)

1 **Grundsätze und Prinzipien**

1. Die Bundesregierung setzt sich für die Entwicklung und Anwendung wirksamer Strategien und Instrumente der Krisenprävention, friedlichen Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung ein. Damit soll dazu beigetragen werden, in potenziellen Krisen- und Konfliktgebieten der gewaltsamen Austragung von Konflikten frühzeitig vorzubeugen, die Ausweitung bereits ausgebrochener Gewalt einzudämmen und nach dem Ende bewaffneter Auseinandersetzungen durch effektive Maßnahmen der Friedenskonsolidierung und des Wiederaufbaus einen erneuten Ausbruch der Gewalt zu verhindern.
2. Ausgangspunkt für Maßnahmen der Krisenprävention, der Konfliktbeilegung und der Konsolidierung in der Nachkonfliktphase ist ein erweiterter Sicherheitsbegriff, der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfaßt. Grundlage dafür sind die Achtung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung, Bewahrung natürlicher Ressourcen, Entwicklungschancen in allen Weltregionen und die Nutzung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen.
3. Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung müssen zusammen gesehen werden. Dies gilt für die strukturellen und prozeduralen Konfliktursachen sowie für die jeweils einzusetzenden Handlungsinstrumente sowohl bei zwischenstaatlichen als auch bei innerstaatlichen (insbesondere „failing states“-) Krisen und Konflikten.
4. Zivile Krisen- und Konfliktbewältigung erfordern eine national und international koordinierte, auf die jeweilige Situation zugeschnittene politische Gesamtstrategie, die Instrumente insbesondere der Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik verzahnt. Sie bedarf individueller Lösungsansätze und einer sorgfältigen Koordination, auch zwischen militärischen und zivilen Mitteln. Nichtstaatliche Akteure (Nichtregierungsorganisationen, Wirtschaft, Kirchen u. a.) sollten so weit wie möglich einbezogen werden.
5. Deutschland wird stets in Abstimmung mit seinen Partnern und den Akteuren der internationalen Staatengemeinschaft handeln. Handlungsrahmen für die deutsche Außenpolitik bleibt dabei der enge Verbund mit unseren Partnern in der Europäischen Union und im Atlantischen Bündnis sowie unsere Mitwirkung in

internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und dem Europarat.

6. Zur Gesamtstrategie gehören die Fortentwicklung des Völkerrechts, die Verrechtlichung der Konfliktaustragung (Internationale Straf- und Schiedsgerichtsbarkeit), Menschenrechtspolitik als vorbeugende Friedenspolitik und die Schärfung des Instruments ziviler Sanktionen. Im Rahmen der Gesamtstrategie ist es die Aufgabe der Entwicklungspolitik, in den betroffenen Partnerländern durch Verbesserung der wirtschaftlichen, sozialen, ökologischen und politischen Verhältnisse zur Verhinderung und zum Abbau struktureller Ursachen von Konflikten sowie zur Förderung von Mechanismen gewaltfreier Konfliktbearbeitung beizutragen. Ebenso stellen Abrüstung, Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle wichtige Aspekte und gleichzeitig Instrumente der Krisenprävention dar. Dies gilt besonders für den Kampf gegen die destabilisierende Anhäufung und Verbreitung von Kleinwaffen in zahlreichen Krisenregionen. Internationale Abrüstung, Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle können in bestimmten Situationen zur Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung eingesetzt werden. Sie erschweren das Austragen bewaffneter Konflikte. Deutschland wird in den multilateralen Gremien sein politisches Gewicht für eine Stärkung ziviler Krisen- und Konfliktbewältigung nutzen.
7. Konzepte und Maßnahmen deutscher staatlich geförderter oder anerkannter Akteure bedürfen der Einbettung in die Politik der Bundesregierung. Für eine kohärente Strategie der zivilen Krisen- und Konfliktbewältigung ist in den jeweiligen Bereichen eine verstärkte Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen und Zivilgesellschaft sowie ein effektiverer Dialog zwischen nichtstaatlichem und staatlichem Bereich nötig, wie dies u. a. beim Zivilen Friedensdienst in der Entwicklungszusammenarbeit und bei den zivilen Fachkräften des AA angelegt ist.
8. Die Bundesregierung wird eine Kultur der Prävention und des Dialogs fördern. Friedens- und Konfliktforschung müssen gestärkt, internationale Bildungspolitik, Auswärtige Kulturpolitik und Medienpolitik müssen auf den Abbau von Feindbildern, interkulturellen Dialog und friedliche Konfliktlösungsbemühungen ausgerichtet werden.
9. Die Bundesregierung wird abgestimmte Ausbildungsangebote schaffen und die Voraussetzungen für den Einsatz von zivilem Personal in den Bereichen Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Friedenskonsolidierung ausbauen. Ziel ist es, ressortübergreifend und durch Nutzung gesamtgesellschaftlicher Ressourcen qualifiziertes Personal in allen relevanten Bereichen bereitzustellen.

2 Möglichkeiten der Politiksteuerung

1. Die Bundesregierung erarbeitet unter Federführung des Auswärtigen Amts und unter Einbeziehung der Ressorts auf den Einzelfall bezogene Strategien, wobei in diesem Zusammenhang Ländergesprächskreise zu drohenden Konflikten eingerichtet werden können.
2. Die Koordinierung mit Nichtregierungsorganisationen erfolgt durch die Ressorts in ihrem jeweiligen

Aufgabenbereich. Wo es sinnvoll ist, können gemeinsame Anlaufstellen geschaffen werden, die Möglichkeiten für Informationsaustausch bieten, die Kontinuität der Zusammenarbeit gewährleisten und eine umfassende Personalvermittlung (u. a. Einrichtung eines Registers) ermöglichen.

3. Grundsätzliche Orientierungen der Krisenprävention und Konfliktbeilegung erfolgen im übrigen im Bundeskabinett.

