

Wie weiter mit effektiver Krisenprävention? Der Aktionsplan der Bundesregierung im Vergleich zu den britischen Conflict Prevention Pools

Tobias Debiel, Institut für Entwicklung und Frieden, Duisburg

Am 12. Mai 2004 verabschiedete die deutsche Bundesregierung den ressortübergreifenden „Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Das Projekt war auf Anregung von Parlamentariern 2002 in den Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen gelangt. Das Dokument enthält in Kapitel I eine ausführliche Analyse kriegerischer Konflikte und der Notwendigkeit ziviler Krisenprävention, die gezielt auf neue Herausforderungen der internationalen Beziehungen eingeht (Ökonomisierung und Regionalisierung innerstaatlicher Kriege, Terrorismus, Staatsversagen und -verfall etc.). Außerdem wird ein integrativer Ansatz begründet, der sich nicht auf die „klassischen“ Felder der Krisenprävention (Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik) beschränkt, sondern auf der Grundlage eines „erweiterten“ Sicherheitsbegriffs auch die Wirtschafts-, Finanz-, Umwelt-, Kultur- und Rechtspolitik einbezieht. Der Aktionsplan vertieft damit die recht knapp gehaltenen Leitsätze des Gesamtkonzepts „Krisenprävention und Konfliktbeilegung“ der Bundesregierung vom 7. April 2000.

Die auf die konzeptionelle Grundlegung folgenden Kapitel befassen sich mit:

- deutschen Beiträgen zur multilateralen Lösung globaler Probleme (Kapitel II);
- strategischen Ansatzpunkten für Krisenprävention, v.a. in innerstaatlichen Konflikten (Kapitel III);
- Möglichkeiten, die in den zurückliegenden Jahren aufgebaute Infrastruktur der zivilen Krisenprävention zu verstetigen und weiterzuentwickeln (Kapitel IV).

Der Aktionsplan beeindruckt durch seine Fülle an Details, die in einem einheitlichen Raster präsentiert werden: Nach einer Skizze der wichtigsten Herausforderungen in jedem Handlungsfeld werden bisherige Maßnahmen in einer Bestandsaufnahme erfasst, erste Erfahrungen reflektiert und anschließend Aktionen abgeleitet – insgesamt 161 an der Zahl. Auch wenn es auf nationaler wie internationaler Ebene mittlerweile zahlreiche Aktionsprogramme gibt, stellt das Dokument für das spezifische Themenfeld durchaus ein Novum dar. Dies zeigt insbesondere ein Vergleich mit einem fünf Jahre frü-

her erschienenen Vorläufer, dem schwedischen Aktionsplan, den das dortige Außenministerium unter dem Titel „Preventing Violent Conflict“ vorlegte.¹ Ebenso wie der deutsche Aktionsplan war das schwedische Dokument an multilateralen Leitbildern orientiert. Doch bewegte es sich fast durchgängig auf der Ebene bloßer Absichtserklärungen und enthielt kaum operationalisierbare Maßnahmen. Außerdem blendete der schwedische Aktionsplan Fragen der Abstimmung und Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Ministerien weitgehend aus und begrenzte sich bei der institutionellen Verankerung des Präventionsgedankens auf Reformen im Außenministerium.

Ein Problem des deutschen Aktionsplans besteht darin, dass er beim ersten Lesen „überkomplex“ wirkt. Insbesondere ist die Vielzahl vorgeschlagener Maßnahmen kaum überschaubar. Prioritäten sind nur schwer erkennbar. Außerdem unterscheiden sich die Aktionen in ihrer Konkretisierung und Operationalisierbarkeit erheblich. Einige dieser Handlungsvorgaben hätten bei einem weiteren redaktionellen Durchgang wohl gestrichen oder an anderer Stelle erwähnt werden können. Besonders markant ist Maßnahme 81: „Die Bundesregierung setzt sich für die Durchsetzung und Achtung der universalen Menschenrechte ein.“ Diese durchaus begrüßenswerte politische Grundsatzerklärung ist zu allgemein, als dass sie das Etikett „Aktion“ verdiente. Darüber hinaus gibt es im „Dickicht“ der Aktionen Überschneidungen, Verflechtungen und Wiederholungen, die stringenter hätten zusammengefasst werden können. Auch hier ein Beispiel: Der neu zu schaffende Beirat für zivile Krisenprävention, der sich aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammensetzt, wird gleich in drei Aktionen erwähnt (147, 154, 159), anstatt ihn an einer Stelle konzentriert aufzuführen. Kurzum: Erst eine sehr genaue Lektüre des Aktionsplans macht es möglich, Schwerpunkte zu identifizieren.

Für die bessere öffentliche Vermittlung und die politische Umsetzung erscheint es vordringlich, Prioritäten zu setzen und „Leuchtturmprojekte“² herauszuheben. Auch die wissenschaftliche Analyse und ein Monitoring des Aktionsplans werden sich auf Kernfragen konzentrieren müssen. So soll auch dieser Beitrag nicht zuletzt dazu dienen, diesem Ziel näher zu kommen. Das erste Kapitel arbeitet zentrale Positionen und Aktionen heraus, kommentiert sie hinsichtlich ihrer Relevanz und Umsetzbarkeit und markiert konzep-

¹ Swedish Government, Preventing Violent Conflict – A Swedish Action Plan. Full English Version. Stockholm: Ministry for Foreign Affairs (Ds 1999: 24); als PDF-Datei abrufbar unter: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/20148> sowie unter <http://www.reliefweb.int/library/documents/violentconflict3.pdf> (abgerufen am 15.01.2005).

² Winfried Nachtwei, Aktionsplan Krisenprävention. Großer Fortschritt an Friedensfähigkeit. Berlin 2004 (<http://winni-nachtwei.de>, abgerufen am 15.01.2005).

tionelle wie inhaltliche Desiderata. Das zweite Kapitel weitet den Blick über Deutschland hinaus und stellt mit den im April 2001 eingerichteten *Conflict Prevention Pools* (CPPs) der britischen Regierung einen alternativen Ansatz zur Stärkung der Krisenprävention vor. Bei den CPPs handelt es sich um einen neuartigen Kooperations- und Finanzierungsmechanismus, der gemeinsame Prioritätensetzungen und kohärente Handlungsstrategien in Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik befördern will. Neben Organisation, Arbeitsweise, Finanzausstattung und inhaltlichen Schwerpunkten der Fonds werden auch Erfahrungen einbezogen, die in den ersten drei bis vier Jahren seit deren Gründung gemacht wurden. Die Schlussbetrachtung fragt schließlich, wie sich das Herangehen des Aktionsplans von dem des britischen Fondsmodells unterscheidet und inwiefern sich die beiden Ansätze wechselseitig befruchten könnten.*

I. Kernpunkte des Aktionsplans: Eine kommentierende Analyse

Im Folgenden stelle ich in enger Anlehnung an die Struktur des Dokuments Kernpunkte des Aktionsplans vor. Ich konzentriere mich auf Handlungsfelder, in denen der Aktionsplan über allgemeine Absichtserklärungen hinausgeht und seinem selbst gesteckten Anspruch gerecht wird, Aktionen vorzulegen, die innerhalb von fünf bis zehn Jahren zu nachprüfbaren Ergebnissen führen können³. Als Referenzrahmen für die potentielle Relevanz von Aktionen dient mir der einschlägige wissenschaftliche Diskurs zu Krisenprävention, Konfliktbeilegung und Kriegsfolgenbewältigung.

* Im Februar 2005 hat die *Prime Minister's Strategy Unit* in Großbritannien unter dem Titel „Investing in Prevention“ ein umfassendes Strategiepapier vorgelegt, das von seinem Anspruch eine Reihe von Parallelen zum Aktionsplan der Bundesregierung aufweist. Da das Dokument erst nach Fertigstellung dieses Artikels publiziert wurde, konnte es für den folgenden Vergleich nicht mehr berücksichtigt werden. Siehe: Investing in Prevention. A Prime Minister's Strategy Unit Report to the Government. An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response. London, Februar 2005 (<http://www.strategy.gov.uk>).

³ Meine Auswahl von Handlungsfeldern und Aktionen beruht auf einer intensiven Sichtung des Aktionsplans sowie einschlägiger Literatur zur Krisenprävention. Es handelt sich selbstverständlich nur um eine erste Anregung für den weiteren Dialog von Wissenschaft, Administration und Politik, den Aktionsplan auf seine Relevanz und die Operationalisierbarkeit von Maßnahmen hin zu überprüfen und Prioritäten für den Umsetzungsprozess zu identifizieren. Die für diesen Beitrag ausgewählten Aktionen sind entsprechend den Kapiteln des Aktionsplans mit schlagwortartigen Überschriften zusammenfassend in Kästen aufgelistet.

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

Der Aktionsplan widmet multilateralen Ansätzen der Krisenprävention ein eigenes Kapitel. In einer ausführlichen Bestandsaufnahme betont die Bundesregierung, dass sie zentrale Reformprojekte zur institutionellen Stärkung der Vereinten Nationen – etwa im Bereich der Friedensoperationen⁴ – aktiv unterstützt. Größere eigene Initiativen, wie sie Mitte der 1990er Jahre etwa Kanada mit dem Vorstoß zu einer *Rapid Reaction Capability for the United Nations*⁵ oder Dänemark mit dem Aufbau einer *Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade*⁶ unternommen hatten, enthält der Aktionsplan nicht. Dennoch sind einige Punkte erwähnens- und bemerkenswert. So möchte sich die Bundesregierung verstärkt mit zivilem Personal, Polizei und Soldaten an internationalen Friedensmissionen beteiligen und misst Afrika dabei eine besondere Bedeutung zu. Zivile Experten sollen in diesem Zusammenhang auch gesetzlich besser abgesichert werden (Aktion 4). Außerdem greift der Aktionsplan Forderungen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf, Menschenrechtskomponenten zum integralen Bestandteil friedenserhaltender Missionen zu machen (Aktion 6). Angesichts der Knappheit qualifizierten Personals ist nicht zuletzt Aktion 17 begrüßenswert, in der sich die Bundesregierung verpflichtet, ihre Beiträge zu den sogenannten Bereitschaftslisten (*on-call-lists*) für Militär-, Polizei- und Zivilexperten weiterzuentwickeln.

In institutioneller Hinsicht wird weitgehend auf bestehende Strukturen gesetzt. Einen eigenständigen Reformvorstoß enthält Aktion 9, die für eine Aufwertung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) plädiert und ihm bei Frühwarnung und Krisenprävention eine eigene Rolle geben möchte. Damit führt die Bundesregierung frühere Initiativen zur Stärkung von

⁴ Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Comprehensive Review of the Whole Question of Peacekeeping Operations in all their Aspects ("Brahimi Report"), New York, N.Y. (A/44/305, S/2000/809, 21 August 2000). http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/report.htm (abgerufen am 15.04.2001).

⁵ Canada, Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations. Foreword by the Minister of Foreign Affairs, André Ouellet, and the Minister of National Defence, D.M. Collenette. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade and Department of National Defence (September 1995), <http://dfait-maeci.gc.ca/english/news/newsletr/un/rap1.htm> (abgerufen am 17.11.1996).

⁶ Denmark, 1996: Comprehensive Review of the Whole Question of Peace-keeping in all their Aspects. Letter dated 29 February 1996 from the Permanent Representative of Denmark to the United Nations addressed to the Secretary-General. New York, N.Y.: United Nations (A/S, A/51/75, S/1996/166, 5 March 1996), <http://www.undp.org/missions/denmark/policy/rapid.htm> (abgerufen am 17.11.1996).

UNEP fort, wie sie im politischen Raum etwa der ehemalige Bundeskanzler Helmut Kohl lanciert hatte und für die auch in der politikberatenden Forschung Blaupausen entworfen wurden.⁷

Ein eigenes Unterkapitel des Aktionsplans setzt sich mit *Nichtverbreitung, Abrüstung, Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle* auseinander. Dabei werden zwei recht konkrete Maßnahmen angekündigt: Zum einen soll für das B-Waffen-Abkommen⁸ ein Verifikationsinstrument eingerichtet werden (Aktion 19). Zum anderen kündigt die Bundesregierung eine Initiative zur Kennzeichnung von Waffen und Munition an (Aktion 22). Im Bereich der Rüstungsexportkontrolle wird schließlich ein Akzent auf die Überwachung von Waffenvermittlungsgeschäften gelegt und eine Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften in Aussicht gestellt (Aktion 25). Kritisch bewerten muss man Aktion 24, in der die Bundesregierung eine „Europäisierung ihrer restriktiven Rüstungsexportpolitik“ ankündigt. Zunächst erscheint die Selbsteinschätzung der Genehmigungspraxis als „restriktiv“ problematisch, wie jüngst die Gemeinsame Konferenz Kirche kritisch festgestellt hat.⁹ Die Ausfuhrgenehmigungen für Rüstungsgüter sind 2003 gegenüber dem Vorjahr von 3,3 Mrd. auf 4,9 Mrd. gestiegen – das ist ein Zuwachs von fast 50%.¹⁰ Der Anstieg bei den Kriegswaffen ist im gleichen Zeitraum noch markanter: die Exporte haben sich von 318 Mio. EUR auf 1,3 Mrd. EUR vervierfacht. Deutschland steht damit in der EU unter den Rüstungsexporturen nach Frankreich auf Platz 2. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass die restriktiv ausgerichteten Politischen Grundsätze vom 19. Januar 2000 in der Praxis ausgehöhlt werden und insbesondere Menschenrechtsfragen immer weniger Beachtung finden. Das nachdrückliche Eintreten von Bundeskanzler Gerhard Schröder für eine Aufhebung des Waffenembargos der EU gegen die VR China ist ein Indiz für diese Tendenz. Ob vor diesem Hintergrund eine „Europäisierung“ des deutschen Vorgehens ein Fortschritt wäre, mag fragwürdig erscheinen. Unbefriedigend an Aktion 24 ist schließlich, dass sich zur

⁷ Siehe Frank Biermann / Udo E. Simonis, Eine Weltorganisation für Umwelt und Entwicklung. Funktionen - Chancen – Probleme. Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden (Policy Paper 9; Juni 1998).

⁸ Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinstoffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen (BWÜ).

⁹ GKKE (Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung), Rüstungsexportbericht 2004 der GKKE. Vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte. Bonn; Berlin (GKKE-Schriftenreihe 36; Januar 2005).

¹⁰ Ein Teil des Anstiegs geht auf Korvettenlieferungen nach Südafrika und Malaysia zurück.

Überprüfung und Weiterentwicklung des europäischen Verhaltenskodex für Rüstungsexporte nur recht allgemeine Formulierungen finden.

Ein Markenzeichen deutscher Präventionspolitik ist demgegenüber die *Verrechtlichung der Konfliktaustragung*. Deutschland hat sich sowohl unter konservativ-liberaler als auch unter rot-grüner Regierung als Vorreiter internationaler Strafgerichtsbarkeit profiliert und war zusammen mit anderen gleichgesinnten Staaten treibende Kraft hinter der Etablierung des Internationalen Strafgerichtshofes (ISTGH). In diese Politik passen sich die Aktionen 27 ff. ein, die eine Förderung des ISTGH und den Ausbau internationaler Rechtssetzung, -sprechung und -durchsetzung vorsehen. Dabei wird offensichtlich keine direkte Konfrontation mit den USA, die den ISTGH u.a. durch den Abschluss bilateraler Nichtauslieferungsabkommen boykottieren, gesucht. Stattdessen will die Bundesregierung auf eine Beobachtergruppe des VN-Sicherheitsrates hinwirken, die auch für kritisch eingestellte Mitglieder offen ist (Aktion 29).

Ein zweiter Schwerpunkt galt in den vergangenen Jahren dem Aufbau eines effektiveren und faireren Sanktionsregimes – ein Thema, das neben der deutschen auch von der schweizerischen und der schwedischen Regierung vorangetrieben wurde (Interlaken Prozess I + II, Bonn-Berlin Prozess, Stockholm Prozess).¹¹ Anlass sind grundlegende Veränderungen des zurückliegenden Jahrzehnts: „sanctions have become integral, if not indispensable, instruments of multilateral action, designed to preserve regional security or enhance the prospects for effective regional peacekeeping“.¹² Zugleich verdeutlichen die jüngsten Erfahrungen aber auch, dass der umfangreiche und allzu oft undifferenzierte Einsatz von Sanktionen dramatische humanitäre Auswirkungen und Nebeneffekte für die Zivilbevölkerung haben kann.¹³ Die Aktionen 32 und 33 zielen dementsprechend auf einen besseren Schutz der Betroffenen (Rechtsstaatlichkeit auf globaler Ebene) sowie auf eine wirksamere Überwachung von Sanktionen, die insbesondere durch eine detaillierte Unterrichtung des Sicherheitsrates gewährleistet werden soll. Allerdings bleibt der wohl wirksamste Hebel gegen eine unverhältnismäßige Anwendung und uferlose zeitliche Ausweitung des Sanktionsinstruments unerwähnt: die generelle Befristung neuer Sanktionen durch den VN-Sicherheitsrat. Ein derartiges Verfahren würde dazu beitragen, dass sich mächtige VN-Mitgliedsstaaten nor-

¹¹ Vgl. Manuel Bessler / Richard Garfield / Gerard McHugh, *Sanctions Assessment Handbook. Assessing the Humanitarian Implications of Sanctions*. New York 2004, S. 8-9, <http://www.humanitarianinfo.org/sanctions/handbook/chapter1-3.htm> (abgerufen am 12.02.2005).

¹² Cortright, David/George A. Lopez, *Sanctions and the Search for Security. Challenges to UN Action*. Boulder; London 2002, S. 1.

¹³ Siehe mit Bezug auf den Irak z.B. Sascha Werthes, *Probleme und Perspektiven von Sanktionen als politisches Instrument der Vereinten Nationen*. Münster 2003, S. 92ff.

menkonform verhalten, da sie nach Ablauf der Frist erneut um einen Konsens im Sicherheitsrat werben müssten.

Die Bundesregierung hat sich seit 1999 verstärkt um *globale Partnerschaften* bemüht. Ein Instrument war das 1999 vom Auswärtigen Amt ins Leben gerufene „Forum Globale Fragen“, das den Dialog mit der Zivilgesellschaft und transnationalen Unternehmen zum Ziel hat und seine fünfte Veranstaltung im Juni 2001 dem Thema „Neue Globale Partnerschaften“ widmete. Ein besonderes Augenmerk wurde auf den von VN-Generalsekretär Kofi Annan ins Leben gerufenen *Global Compact* gelegt. Bezogen auf Krisenprävention will sich die Bundesregierung verstärkt der Unternehmensverantwortung in Konfliktregionen¹⁴ zuwenden und eine darauf hinzielende Resolution des VN-Sicherheitsrates initiieren, die bestehende Richtlinien und Selbstverpflichtungen – die sich etwa aus den OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen ableiten lassen – bündelt (Aktion 37). Auffällig ist, dass die „Normen für die Verantwortlichkeit von Unternehmen und anderen wirtschaftlichen Akteuren“, die der Unterausschuss für Menschenrechte am 13. August 2003 verabschiedete und an die Menschenrechtskommission weiterleitete, keine Erwähnung finden. Dieses Dokument sieht in Ziff. 3 die derzeit wohl weitestreichende (und deshalb auch umstrittene) Regelung vor:

„Transnational corporations and other business enterprises shall not engage in nor benefit from war crimes, crimes against humanity, genocide, torture, forced disappearance, forced or compulsory labour, hostage-taking, extrajudicial, summary or arbitrary executions, other violations of humanitarian law and other international crimes against the human person as defined by international law, in particular human rights and humanitarian law.“¹⁵

Eher „stiefmütterlich“ haben Politik und Wissenschaft lange Zeit die äußerst bedeutsame Einwirkung globaler ökonomischer Krisen wie auch den Einfluss *Internationaler Finanzinstitutionen* auf Eskalation und Deeskalation von Gewaltkonflikten behandelt. Ein Umdenken wurde durch die intensive Aufarbeitung von Krieg und Völkermord in Ruanda¹⁶ sowie die Asienkrise

¹⁴ Siehe hierzu auch das entsprechende Themenheft von „Die Friedens-Warte“, 79 (2004) 1-2.

¹⁵ Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 (2003), Approved August 13, 2003, by U.N. Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights resolution 2003/16, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/L.11 at 52 (2003), <http://www1.umn.edu/humanrts/links/norms-Aug2003.html> (abgerufen am 15.01.2005).

¹⁶ Siehe u.a. Peter Uvin, *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*. West Hartford, Conn. 1998.

Ausgewählte Aktionen „VN und globale Handlungsfelder“ (Kasten 1)**Vereinte Nationen – institutionelle Stärkung und Politikgestaltung*

- A4. Gesetzliche Absicherung der Entsendung von zivilem Personal für internationale Friedensmissionen
- A6. Menschenrechtskomponenten für friedenserhaltende Missionen
- A7. Angemessene Beteiligung von Frauen bei der Umsetzung von Friedensabkommen
- A9. Aufwertung von UNEP zur schlagkräftigen Umweltorganisation mit Profil bei Krisenprävention
- A17. On-call-lists (Bereitschaftslisten) für Militär-, Polizei- und Zivilexperten

Nichtverbreitung, Abrüstung, Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle

- A19. Verifikationsinstrument für das BWÜ; Verbotsregelungen von BWÜ und CWÜ als allgemeines Völkerrecht
- A22. Initiative zur Kennzeichnung von Waffen und Munition
- A25. Überwachung von Waffenvermittlungsgeschäften

Verrechtlichung der Konfliktaustragung

- A27. Globale Akzeptanz des IStGH erhöhen
- A29. Beobachtergruppe des VN-Sicherheitsrates zur internationalen Gerichtsbarkeit, die auch für kritisch eingestellte Mitglieder des SR offen ist
- A32. Verfeinerung des Sanktionsinstruments, Rechtsschutz für die Betroffenen
- A33. Bessere Überwachung von Sanktionen und Unterrichtung des Sicherheitsrates über Folgen des Sanktionsprozesses

Globale Partnerschaften

- A37. SR-Resolution zur Unternehmensverantwortung in Konfliktregionen

Mitwirkung der Internationalen Finanzinstitutionen

- A39. Erhöhung der Konfliktsensibilität des IWF
- A40. Wirksame Reaktion des IWF auf externe Schocks

Grundlage: Bundesregierung 2004.

* Ein Abkürzungsverzeichnis zu den Tabellen und Kästen findet sich auf S. 298.

ausgelöst, die 1997 eine Reihe südostasiatischer Staaten in eine ernsthafte Krise stürzte.¹⁷ Der Aktionsplan nimmt die Debatte auf. Vorwärtsweisend sind insbesondere die Aktionen 39 und 40, welche die Konfliktsensibilität des Internationalen Währungsfonds (IWF) u.a. durch die Berücksichtigung von Konfliktanalysen bei Programmverhandlungen erhöhen wollen und sich für effektive Gegenmaßnahmen beim Auftreten makroökonomischer Schocks einsetzen.

2. Ausbau der regionalen Ebene der Krisenprävention

Die globale Ebene ist in allen Bereichen der Krisenprävention (Normbildung und Verrechtlichung, konkrete Politikgestaltung, Konsensbildung und Mobilisierung von Ressourcen etc.) von zentraler Bedeutung. Zugleich ist offenkundig, dass die Vereinten Nationen und global angelegte Regime überfordert wären, wollte man ihnen für alle Aspekte und Fälle der Krisenprävention die alleinige Verantwortung aufbürden. Nicht zuletzt hat sich insbesondere der VN-Sicherheitsrat seit Mitte der 1990er Jahre in zahlreichen Fällen als nicht oder kaum handlungsfähig erwiesen (u.a. Ruanda, Kosovo, Sudan/Darfur etc.). Vor diesem Hintergrund hat die Stärkung der regionalen Ebene in Politik und Wissenschaft zunehmende Aufmerksamkeit erfahren, wobei dem afrikanischen Kontinent angesichts der Vielzahl kriegerischer Konflikte und nachlassendem globalem Engagement eine besondere Bedeutung zukommt.

Der Aktionsplan greift diese Debatte auf. Die Europäische Union wird als Erfolgsmodell regionaler Integration dargestellt, die an ihren Grenzen als Stabilitätsanker fungiere. Um sie auch auf globaler Ebene zu einem handlungsfähigen Akteur zu machen, wurden seit 1999 im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik militärische und zivile Kapazitäten aufgebaut, wobei Deutschland sich insbesondere im Polizeibereich engagiert hat und dies auch weiter intensivieren möchte (siehe Aktion 50). Außerdem beschloss der Europäische Rat 2001 ein Programm zur Verhütung gewaltsamer Konflikte. Der Aktionsplan spricht sich explizit dafür aus, dass die EU als „Zivilmacht“ globale Ordnungspolitik betreiben solle, und unterbreitet hierfür einige gut nachprüfbar inhaltliche wie institutionelle Vorschläge: So solle eine zivile Abteilung etabliert werden, um die Rekrutierung und Qualifizierung von Zivilpersonal zu verbessern (Aktion 46). Außerdem wird der Ausbau der *Conflict Prevention Unit* in der Kommission befürwortet (Aktion 49). Das

¹⁷ Siehe zur Rolle des IWF während der Asienkrise und notwendigen Schlussfolgerungen: Heribert Dieter, Die globalen Währungs- und Finanzmärkte nach der Asienkrise: Reformbedarf und politische Hemmnisse. Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden (INEF-Report, Heft 41/1999).

häufig vorfindbare Neben- und Gegeneinander wichtiger Arbeitsbereiche von Kommission und Rat soll einer Überprüfung unterzogen werden, um zu einer Kohärenz von Handels-, Entwicklungs- und Außenpolitik zu gelangen (Aktion 48). Deutlich betont der Aktionsplan auch den krisenpräventiven Beitrag der Umweltpolitik, der im Rahmen der Green Diplomacy-Initiative des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2003 vorangetrieben werden sollte (Aktion 60).

Neben der EU bildet in Europa die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine zweite Schlüsselorganisation. Über bestehende Aktivitäten (OSZE-Beobachtermissionen, Rüstungskontrolle, Unterstützung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit) hinaus regt die Bundesregierung an, die Rolle der OSZE auch bei der Kontrolle von Kleinwaffen und bei der Reform des Sicherheitssektors auszubauen (Aktion 63). Ein besonderer Bedarf wird zudem bei der Bekämpfung von transnationaler Kriminalität und transnationalem Terrorismus gesehen, die u. a. durch den Aufbau einer Anti-Terrorismus-Einheit im OSZE-Sekretariat gestärkt werden soll (Aktion 65). Etwas enttäuschend fallen demgegenüber die Ausführungen zum *Europarat* aus, der im Wesentlichen auf eine Funktion als „Vorfeldorganisation der EU“ reduziert wird. Konkrete Aktionen etwa zum Ausbau des krisenpräventiv wirksamen Menschenrechtsinstrumentariums fehlen.

Mit Bezug auf die große Anzahl besonders blutiger Konflikte begründet der Aktionsplan einen Schwerpunkt auf Afrika. Anknüpfungspunkte ergeben sich aus dem Afrika-Aktionsplan, den die G8 bei ihrem Gipfel im kanadischen Kananaskis im Juni 2002 als Reaktion auf die *New Partnership for Africa's Development* (NePAD) entwickelt haben.¹⁸ Außerdem sollen die institutionellen Kapazitäten der Afrikanischen Union, der subregionalen Organisationen wie auch der regionalen Peacekeeping-Ausbildungszentren gestärkt werden. Konkrete Neuerungen bringt der Aktionsplan freilich nicht. Allenfalls die Öffnung deutscher Ausbildungsmaßnahmen für Experten aus afrikanischen Krisenregionen stellt eine operationalisierbare Maßnahme dar.¹⁹ Wenig Innovatives enthält der Aktionsplan ebenfalls zum Stabilitätspakt Südosteuropa, der mit einem Gesamtumfang von 5,9 Mrd. EUR das bislang wohl umfangreichste Engagement der EU in einer Krisenregion darstellt. Die Bundesregierung verpflichtet sich zwar, ihren Anteil, der zwischen 2000 und 2003 600 Mio. EUR betrug, zu stabilisieren. Doch finden sich in

¹⁸ Die wichtigsten Dokumente lassen sich erschließen über: <http://www.g8.gc.ca> (abgerufen am 15.01.2005).

¹⁹ Diese in Aktion 75 enthaltene Maßnahme überschneidet sich mit Aktion 152 (Internationalisierung des Zentrums für Internationale Friedensmissionen) und passt systematisch besser in den dortigen Abschnitt.

dem Dokument weder inhaltliche Akzentsetzungen noch Überlegungen, wie das Stabilisierungsmodell auf andere Nachbarregionen – etwa den südlichen Kaukasus – übertragen werden könnte. Allenfalls wird der Gedanke einer verstärkten Kooperation mit Nachbarregionen im Unterabschnitt zur Nordatlantischen Allianz (NATO) aufgegriffen, der eine verstärkte sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit dem Kaukasus und Zentralasien projiziert. Allerdings mangelt es diesem Abschnitt an nachprüfbareren Maßnahmen, die über die bereits etablierten Strukturen („Partnerschaft für den Frieden“, Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat“) hinausgehen würden.

Ausgewählte Aktionen „Ausbau der regionalen Ebene“ (Kasten 2)

Europäische Union (EU)

- A46. Neue Schwerpunkte (z.B. Überwachungsmissionen); Abteilung für Rekrutierung und Qualifizierung von Zivilpersonal
- A48. Überprüfung aller relevanten Arbeitsbereiche auf Beachtung des Kohärenzgebotes
- A49. Ausbau der *Conflict Prevention Unit* in der Kommission
- A50. Bessere deutsche Polizei-Rekrutierung für ESVP-Missionen
- A60. Umsetzung der Green Diplomacy-Initiative vom 19./20. Juni 2003

OSZE

- A63. Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen;
Reform des Sicherheitssektors
- A65. Neue Kompetenzen im OSZE-Krisenpräventionszentrum
(Polizeiberatung, Anti-Terrorismus-Einheit)

Grundlage: Bundesregierung 2004.

3. Strategische Ansatzpunkte der Krisenprävention

Den innovativsten Teil des Aktionsplans stellt zweifelsohne Kapitel IV dar, das strategische Ansätze zur Bearbeitung innerstaatlicher Konflikte enthält. Mit guten Gründen wird die Förderung funktionierender Rechtsstaatlichkeit sowie die Unterstützung von Friedenspotenzialen in Zivilgesellschaft und Medien akzentuiert sowie die Entwicklungs-, Umwelt- und Ressourcenproblematik (inklusive der Frage von Gewaltökonomien) einbezogen.

a) *Verlässliche staatliche Strukturen schaffen: Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit*

Die inhaltliche Kernaussage findet sich unter der Überschrift „Verlässliche staatliche Strukturen schaffen“ gleich zu Beginn des Abschnitts über Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit: „Legitime und funktionstüchtige rechtsstaatliche Strukturen sind eine zentrale Voraussetzung für gesellschaftlichen Interessenausgleich und somit für eine geregelte und friedliche Austragung von Konflikten. Darüber hinaus tragen Demokratisierungsprozesse mittel- und langfristig zur strukturellen Stabilisierung eines Landes bei“ (S. 36).

Diese knappe Aussage enthält drei zentrale Botschaften: Erstens kann die institutionalisierte Konfliktbearbeitung nur innerhalb staatlicher Strukturen gelingen; zweitens müssen diese an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientiert sein; drittens wird der Demokratisierung eine maßgebliche Rolle zugemessen, zugleich aber auch erkannt, dass sich das Stabilisierungspotenzial mitunter nicht kurzfristig einstellt. Im Bereich des *state* und *institution building* setzt der Aktionsplan einen Schwerpunkt auf die Stärkung von Rechtsstaatlichkeit, wobei Nachkriegsländer aufgrund ihrer hohen Konflikthanfälligkeit besondere Aufmerksamkeit erfahren.²⁰ So kündigt die Bundesregierung in Aktion 86 an, sich für eine Standardisierung beim Wiederaufbau von Rechtsstaatlichkeit in Nachkriegssituationen einzusetzen. Besondere Beachtung soll richterlichen Untersuchungskommissionen, Rechtsstaatelementen in VN-Missionen und provisorischen gerichtlichen Strukturen zuteil werden. Generell wird die Unabhängigkeit der Justiz betont, die nicht zuletzt durch transparente Auswahlverfahren für Spitzenpositionen gefördert werden soll (Aktion 87). Einen zweiten, klug gewählten thematischen Schwerpunkt bildet die Korruptionsbekämpfung.²¹ Aktion 89 verpflichtet die Bundesregierung, die Ratifizierung und Umsetzung der im Oktober 2003 abgeschlossenen VN-

²⁰ Siehe zur Governance-Förderung in Nachkriegssituationen jüngst: Tobias Debiel / Ulf Terlinden, Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies. In collaboration with Tim Dertwinkel, Armin K. Nolting, Martha Gutiérrez. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ; Discussion Paper; January 2005).

²¹ Die im Jahr 1999 gebildete Utstein-Gruppe, in der sich Großbritannien, Deutschland, die Niederlande und Norwegen auf eine engere Abstimmung der Entwicklungspolitik verpflichteten, hat ein äußerst informatives, virtuelles *Utstein Anti-Corruption Resource Centre* eingerichtet. Es informiert über Anti-Korruptions-Projekte, stellt Dokumente, Literaturberichte, Handbücher etc. zur Verfügung und listet Links zu Internet-Ressourcen auf, siehe <http://www.u4.no/> (abgerufen am 10.01.2005). Mittlerweile kommen *Utstein Group Partner Agencies* neben den vier Ursprungsländern auch aus Schweden und Kanada.

Konvention zur Korruptionsbekämpfung voranzutreiben und im Rahmen der technischen Zusammenarbeit zu unterstützen.

Eine zentrale Frage für effektive Krisenprävention ist, wie auf Fälle von *Staatsversagen und Staatsverfall* reagiert werden kann. Staatliche Akteure stehen hier, wie der Aktionsplan offen einräumt, vor einer heiklen Situation. Einerseits hatte sich die Entwicklungszusammenarbeit seit Beginn der 1990er Jahre sinnvoller Weise verstärkt auf solche Länder konzentriert, die ernsthaft um verantwortliche Regierungsführung (*good governance*) bemüht waren. Andererseits zeigten spätestens die Attentate des 11. September 2001, dass man sich nicht gänzlich von Ländern abwenden kann, in denen die politischen Eliten zu konstruktivem Handeln nicht willens oder in der Lage sind. Um einer Klärung näher zu kommen, befasst sich seit 2001 eine Weltbankabteilung eigens mit *Low Income Countries under Stress (LICUS)*.²² In eine ähnliche Richtung geht das Development Assistance Committee (DAC), das von „poor performers“ bzw. „schwierigen Partnerschaften“ spricht.²³ Die zentrale Botschaft, die sowohl Weltbank als auch OECD/DAC aussenden, lautet: „stay engaged“. Denn der völlige Rückzug aus Krisenländern birgt extreme Risiken. Zugleich wird konstatiert, dass traditionelle Formen der zwischenstaatlichen Kooperation in Ländern mit zerfallenden staatlichen Strukturen häufig nur eingeschränkt oder überhaupt nicht mehr abgewickelt werden, da ihre Regierungen nicht willens oder nicht mehr in der Lage sind, Entwicklungsprojekte umzusetzen. Vor diesem Hintergrund werden in bestimmten Ausnahmesituationen auch „neue“ Formen von Projekten befürwortet, die gegebenenfalls ohne Zustimmung der Zentralregierung durchgeführt werden sollten. Der Aktionsplan behandelt das Thema mit der notwendigen Differenziertheit, ohne die Debatten jedoch zuzuspitzen. Bemerkenswert ist aber Aktion 88, die sich unmittelbar auf Situationen von Bürgerkrieg und Staatsverfall bezieht: „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“.

²² World Bank, World Bank Group Work in Low-income Countries under Stress: A Task Force Report. Washington, D.C. (September 2002), <http://www1.worldbank.org/operations/licus/documents/licus.pdf> (abgerufen am 05.10.2004).

²³ OECD/DAC, 2001: Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships. Note by the Secretariat. Paris (DCD/DAC (2001) 26/REV1, 27-Nov-2001, for official use only, unclassified), <http://www.oecd.org/dataoecd/26/56/21684456.pdf> (abgerufen am 29.5.2004).

Eine derartige Flexibilisierung staatlichen Handelns erscheint sinnvoll. Denn gerade in Situationen von Staatszerfall verlieren staatliche Organe oftmals ihren Wert als Ansprechpartner. Staatlichkeit wird häufig mittels funktionaler Äquivalente hergestellt. Dies können im schlechtesten Fall *Warlords* sein, im besseren Fall sind es traditionelle oder religiöse Autoritäten. Häufig findet man Mischungsverhältnisse vor. Eine offene Perspektive, die sich nicht allein auf formell anerkannte staatliche Strukturen stützt, entgeht der äußerst unbefriedigenden Alternative, bei Staatsverfall entweder auf eine hochproblematische Regimestabilisierung setzen oder sich zurückziehen zu müssen.²⁴

Neben der Förderung von Rechtsstaatlichkeit und der Korruptionsbekämpfung misst der Aktionsplan der *Reform und demokratischen Kontrolle des Sicherheitssektors* besondere Bedeutung zu (Aktionen 90 bis 97). Konzeptionell überzeugend ist die Ausformulierung dieses Ziels innerhalb von Aktion 83 gelungen, die noch dem Abschnitt Rechtsstaatlichkeit zugeordnet ist und auf eine Kontrolle und Einbettung der Streit- und Sicherheitskräfte in demokratische Strukturen zielt. Etwas zu kurz greift demgegenüber Aktion 90, die das Ziel der demokratischen Kontrolle mit Fragen der Reintegration und Demobilisierung von Ex-Kombattanten vermischt. Die anschließenden Maßnahmen stellen mehr oder weniger eine Auflistung bekannter Aktivitäten dar, so die Entsendung militärischer Berater, die militärische Ausbildungs- und Ausbildungshilfe und die Unterstützung von Planungs- und Managementkapazitäten bei einer transparenten Budgetplanung und -verwendung. Innovativ wäre demgegenüber gewesen, *Security Sector Reform* aus politischer Perspektive wirklich ernst zu nehmen und Institutionen zu identifizieren, die zu einer demokratischen Kontrolle in der Lage sein könnten und in ihren Kompetenzen gestärkt werden müssten (Parlament, Medien, Forschungseinrichtungen, *watchdog institutions*). Neuartig an den im Abschnitt zum Sicherheitssektor vorgesehenen Maßnahmen ist allein Aktion 95, derzufolge in Zukunft die Polizeihilfe wieder in die Ausstattungshilfe aufgenommen werden soll. Wohl nicht zuletzt, um einen Missbrauch zu vermeiden, sollen in den Partnerländern die Aufgaben für die Polizei klarer definiert und Menschenrechte sowie gendersensibles Verhalten zu integralen Bestandteilen der Polizeiausbildung werden.

²⁴ Siehe hierzu Tobias Debiel / Andreas Mehler / Ulrich Schneckener / Stephan Klingebiel, *Zwischen Ignorieren und Intervenieren – Strategien und Dilemmata externer Akteure in fragilen Staaten*. Bonn (SEF Policy Paper 23, Januar 2005).

b) *Friedenspotenziale fördern: Zivilgesellschaft,
Medien, Kultur und Bildung*

In der Politik der Bundesregierung hat seit Ende der 1990er Jahre insofern ein „neues Denken“ Einzug gehalten, als der Beitrag gesellschaftlicher Akteure zu Konfliktvermittlung und Friedensstiftung explizit anerkannt und gefördert wird. Dabei wird auf das maßgeblich von Kumar Rupesinghe entwickelte und in Deutschland insbesondere vom Berghof Forschungszentrum für konstruktive Konfliktbearbeitung aufgenommene Konzept der Friedensallianzen (*peace constituencies*) Bezug genommen, das auf die Mobilisierung friedensgeneigter Kräfte in Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Medien abzielt.²⁵ Die Bundesregierung hat in diesem Sinne mit dem Titel „Friedenserhaltende Maßnahmen“ (FEM) und dem Zivilen Friedensdienst (ZFD) zwei neue Instrumente geschaffen, für die auch Haushaltsmittel bereitgestellt wurden. So wurden aus dem beim Auswärtigen Amt angesiedelten FEM-Titel zwischen Ende 1999 und Anfang 2004 etwa 250 Projekte mit einem Gesamtbetrag von 21 Mio. EUR gefördert. Im Rahmen des ZFD wurden seit 1999 58 Mio. EUR aufgewendet und 167 Fachkräfte entsandt. Dass es sich bei diesen Neuansätzen nicht um „Eintagsfliegen“ handeln soll, unterstreicht Aktion 99, die eine Stärkung und Verstetigung dieser Instrumente vorsieht. Wer freilich konkrete Festlegungen auf einen Ausbau erhofft hatte, mag enttäuscht sein.

Begrüßenswert ist, dass der Aktionsplan ein eigenes Unterkapitel den *Medien* widmet, deren Bedeutung bei der Transformation von Konflikten erst in jüngster Zeit systematisch als relevantes Forschungs- und Handlungsfeld erschlossen wird.²⁶ Der Aktionsplan erhofft sich von unabhängigen Medien, dass sie zum Abbau von Feindbildern beitragen und im Demokratisierungsprozess eine „aufklärerische Rolle“ spielen. Zugleich wird eine journalistische Ethik angemahnt, ohne die die Medien schnell zu Lautsprechern des Hasses werden können. Konkret messbare Aktionen sind der Ausbau von Ausbildungsprogrammen für Journalistinnen und Journalisten aus Krisenregionen (Aktion 105) sowie die Unterstützung unabhängiger Gremien zur journalistischen Selbstkontrolle (Aktion 106). Beide Aktionen gehen in die richtige Richtung, da öffentliche

²⁵ Vgl. Kumar Rupesinghe, Transformation innerstaatlicher Konflikte: Von den „Problemlösungs-Workshops“ zu Friedensallianzen, in: Norbert Ropers / Tobias Debiel (Hg.), *Friedliche Konfliktbearbeitung in der Staaten- und Gesellschaftswelt*. Bonn 1995, S. 304-320.

²⁶ Siehe Dusan Réljic, *The News Media and the Transformation of Ethnopolitical Conflicts*, in: Berghof *Handbook for Conflict Transformation*. Berlin 2004, http://www.berghof-handbook.net/articles/reljic_handbook.pdf (abgerufen am 10.01.2005).

Kontrolle das beste Korrektiv willkürlicher Macht darstellt und zugleich nur professionell funktionierende Medien dieser Rolle glaubwürdig und effektiv gerecht werden können. Der Bereich *Kultur und Bildung* bleibt demgegenüber enttäuschend. Er verweist zwar auf die UNESCO-Dekade für eine Kultur des Friedens²⁷ und erkennt die Bedeutung des Islamdialogs an. Doch bleiben die Aktionen recht allgemein. Am konkretesten ist noch die Vorgabe, den entwicklungspolitischen Dialog mit islamischen Trägern zu fördern (Aktion 109). Eine Blindstelle bilden interkulturelle Konflikte in Deutschland, die sich weniger denn je von transnationalen Konflikten und Problemen in Krisenländern trennen lassen.

c) *Lebenschancen fördern – Wirtschaft und Soziales, Umwelt und Ressourcen*

Zunehmend wird in Wissenschaft und Politik der Zusammenhang von hartnäckigen kriegerischen Konflikten und Gewaltökonomien erkannt²⁸ – ein Aspekt, den Kapitel I des Aktionsplans zu kriegerischen Konflikten und der Notwendigkeit ziviler Krisenprävention bereits würdigt. Die „greed versus grievance“-Debatte²⁹ hat zwei Ergebnisse hervorgebracht: Stärker als bislang muss die Existenz leicht plünderbarer Ressourcen als Kriegsursache einbezogen werden. Zugleich greift aber eine alleinige Konzentration auf „Gier“ („greed“) als Motiv von Rebellen oder politischen Herrschaftseliten zu kurz. In vielen Fällen lässt sich Unterstützung für Gewalt erst dann mobilisieren, wenn Teile der Bevölkerung sozial oder politisch marginalisiert sind und keine adäquaten Möglichkeiten finden, ihre Beschwerden („grievance“) im politischen Prozess zu artikulieren.

²⁷ Die Vereinten Nationen erklärten das erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts zur „Internationalen Dekade für eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit zugunsten der Kinder der Welt“. Die Federführung liegt – in Zusammenarbeit mit dem Kinderhilfswerk UNICEF – bei der UNESCO. Durch die Dekade soll das „Internationale Jahr 2000 für eine Kultur des Friedens“ in mittel- und langfristig wirksame Aktionen überführt werden. Eine Übersicht zu den wichtigsten Dokumenten und zu deutschen Beiträgen findet sich unter: http://www.unesco.de/c_aktuelles/kdf.htm (abgerufen am 15.01.2005).

²⁸ Vgl. Georg Elwert, Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt, in: Trotha, Trutz von (Hg.), *Soziologie der Gewalt*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 37. Opladen 1997, S. 86-101; Sabine Kurtenbach / Peter Lock (Hg.), *Kriege als (Über)Lebenswelten, Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*. Bonn 2004.

²⁹ Den zentralen Referenzpunkt bildet: Mats Berdal / David M. Malone (eds.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Col./ London 2000.

Der Aktionsplan greift im Abschnitt Wirtschaft und Soziales diese Überlegungen auf. Sowohl die ungleiche Verteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes als auch die Abhängigkeit von Rohstoffen wie Erdöl, Coltan, Diamanten etc. werden als Faktoren identifiziert, welche die Konflikthanfälligkeit eines Landes erhöhen. Zur Überwindung unzureichender oder stark asymmetrischer Entwicklungschancen verweist die Bundesregierung auf ihre Maßnahmen zur Armutsbekämpfung („Aktionsplan 2015“), auf die sog. HIPC-Initiative (*Heavily Indebted Poor Countries*) zur Entlastung hoch verschuldeter Länder, auf den Monterrey-Gipfel zur Entwicklungsfinanzierung, die Doha-Entwicklungsrunde zur Handelsliberalisierung sowie die Öffnung der EU-Märkte im Rahmen der EU-AKP-Abkommen von Cotonou. Beachtung verdient zudem die *Everything-But-Arms-Initiative*, derzufolge die am wenigsten entwickelten Länder (*Least Developed Countries*) seit März 2003 „sämtliche Waren außer Waffen“ unbegrenzt und zollfrei auf den EU-Markt exportieren können. Bestandsaufnahme und Aktionen in dem entsprechenden Abschnitt des Aktionsplans bringen freilich keinen Mehrwert gegenüber den bereits bekannten Absichtserklärungen und Verpflichtungen.

Bei der Umsetzung des Aktionsplans scheint es insofern sinnvoller, sich auf neue und gezielte Maßnahmen zur Trockenlegung von Gewaltökonomien und zur Stabilisierung ökonomisch labiler Länder zu konzentrieren. Die Bundesregierung strebt hier eine enge Kooperation mit der Privatwirtschaft an, die sich in Beratungsangeboten und Dialogforen niederschlagen soll (Aktion 116). Mit der *Extractive Industry Transparency Initiative* (EITI) gibt es zudem auf internationaler Ebene bereits einen wichtigen Ansatzpunkt, der politischen Ökonomie von Gewaltkonflikten beizukommen. Sie zielt auf die Offenlegung von Zahlungen, die transnationale Unternehmen im Bereich der Rohstoffextraktion an Regierungen der Entwicklungsländer leisten und die allzu oft zur Selbstbereicherung und Kriegsfinanzierung verwendet werden.³⁰ Eine weitere Anstrengung in diesem Bereich stellt der Kimberley-Prozess zur Zertifizierung von Rohdiamanten dar. Der Aktionsplan schließt sich diesen Bemühungen an. Einen eigenen Akzent setzt die Bundesregierung darüber hinaus in Aktion 119 mit der Ankündigung, Steueroasen eindämmen, kriegsfinanzierte Geldwäscheaktivitäten bekämpfen und den Rohstoff- und Waffenhandel aus Kriegsgebieten durch Kontrolle der diesen begleitenden Finanztransaktionen unterbinden zu wollen. Innovativ ist auch das in Aktion 122 verankerte Vorhaben, die Anfälligkeit gegenüber Preisschocks bei solchen

³⁰ Der britische Premierminister Tony Blair hatte die Initiative im September 2002 auf dem Weltgipfel von Johannesburg verkündet. Nähere Informationen und Schlüsseldokumente finden sich unter: <http://www2.dfid.gov.uk/news/files/extractiveindustries.asp> (abgerufen am 15.01.2005).

Ländern zu vermindern, die in besonderem Maße vom Export mineralischer oder agrarischer Rohstoffe abhängig sind. Entscheidend ist nun, diese beiden Maßnahmen zu operationalisieren und zum Gegenstand des politischen Alltagsgeschäfts zu machen.

Die systematische Einbeziehung der sozio- und politökonomischen Dimension von Konflikten ist ein großes Plus des Aktionsplans. Zugleich fällt aber auf, dass das Dokument bei einigen „brenzlichen“ Fragen deutscher Krisenpräventionspolitik, etwa Interessenkonflikten zwischen einer eher menschenrechtsorientierten Außen- und Entwicklungspolitik und einer auf ökonomischen Interessen bedachten Außenwirtschaftspolitik, recht „zahnlos“ bleibt. An strittigen Punkten ist man über status-quo-orientierte, nichts sagende oder gar beschönigende Konsensformulierungen nicht hinausgekommen und hat zwischen den Ressorts offenbar eine „Konfliktvermeidungsstrategie“ verfolgt. Ein Beispiel bildet Aktion 121, die neben der bereits zuvor erwähnten Konfliktsensibilisierung internationaler Finanzinstitutionen auch auf nationale Investitions- und Exportkreditgarantien eingeht. Die dortige Formulierung, die Bundesregierung werde „konfliktrelevante Auswirkungen (...) auch in Zukunft sachgerecht berücksichtigen“, klingt eher wie das Pfeifen im Walde denn wie eine sachgerechte Bestandsaufnahme – und erinnert an die bereits erwähnte (und ebenfalls fragwürdige) Feststellung, die Bundesregierung betreibe eine „restriktive Rüstungsexportpolitik“. Gerade bei der Absicherung von Auslandsinvestitionen über sog. Hermes-Kredite gab es in der Vergangenheit zwischen den Ressorts durchaus erhebliche Kontroversen, ob etwa bei Staudammprojekten ökologische und soziale Standards wirklich eingehalten oder nicht vielmehr lokale Konflikte (z.B. durch Umsiedlungsaktionen) geschürt wurden.³¹

Der Abschnitt zu *Umwelt und Ressourcen* behandelt eine Zukunftsfrage der Krisenprävention, die sich nur durch ressortübergreifende Kooperation und interdisziplinäre Forschung wird beantworten lassen. Der Aktionsplan setzt Akzente bei der Landfrage (Zugang, Besitztitel etc.) sowie bei grenzübergreifender Kooperation im Wasserbereich. Der Hinweis auf die Notwendigkeit verbesserter Frühwarnung bei Umweltkatastrophen (Bundesregierung 2004: 55) hat angesichts der Flutkatastrophe in Süd- und Südostasien noch einmal an Gewicht gewonnen. Die Ausführungen lehnen sich insgesamt relativ eng an bestehende internationale Initiativen an, wie etwa die G8-Initiative zur Stärkung der Flussgebietskommissionen in Afrika, die Nil-Initiative von Weltbank und anderen Gebern und die Empfehlungen der

³¹ Aktuelle Hintergrundinformationen zu umstrittenen Projekten wie auch Vorschläge zur Reform der Investitions- und Exportkreditgarantien finden sich unter: <http://www.weed-online.org/themen/hermes> (abgerufen am 15.01.2005).

World Commission on Dams (WCD). Erwähnung findet natürlich auch der von der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit der Weltbank veranstaltete Petersberg-Prozess, der auf das Entwicklungs- und Friedenspotential grenzüberschreitender Wasserkoooperation abzielt. Wirklich neue Aktionen bleiben allerdings Mangelware. Einen gewissen Mehrwert könnte eventuell Aktion 131 bringen, die auf eine verstärkte Vernetzung von Akteuren an der Schnittstelle

Ausgewählte Aktionen „Strategische Ansatzpunkte der Krisenprävention“ (innerstaatliche Konflikte)

Verlässliche staatliche Strukturen schaffen – Rechtsstaatlichkeit, Demokratie, Menschenrechte und Sicherheit

- A86. Rechtsstaatlichkeit in Post-Konfliktsituationen (richterliche Untersuchungskommissionen, Rechtsstaats Elemente in UN-Missionen, provisorische gerichtliche Strukturen)
- A87. Transparente Auswahlverfahren im Justizbereich
- A88. Prüfung möglicher Förderung von durch die Bevölkerung legitimierten parastaatlichen Institutionen
- A89. Umsetzung der UN-Konvention zur Korruptionsbekämpfung
- A90. Demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors
- A95. Ausstattungshilfe und Menschenrechtstraining für Polizei

Friedenspotenziale fördern – Zivilgesellschaft, Medien, Kultur und Bildung

- A105. Ausbildungsprogramme für Journalistinnen und Journalisten
- A106. Gremien zur journalistischen Selbstkontrolle
- A109. Entwicklungspolitischer Dialog mit islamischen Trägern

Lebenschancen sichern – Wirtschaft, Soziales, Umwelt und Ressourcen

- A116. Privatwirtschaft in Konflikt- / Post-Konflikt-Situationen: Beratungsangebote und Dialogforen
- A119. Kontrolle des illegalen Finanzverkehrs auf nationaler und internationaler Ebene
- A121. Berücksichtigung der Konfliktrelevanz bei Investitions- und Exportkreditgarantien
- A131. Netzbildung im Bereich „Umwelt und Krisenprävention“
- A134. Bekämpfung von Drogenökonomien durch alternative Entwicklung

Grundlage: Bundesregierung 2004.

von Umweltpolitik und Krisenprävention abzielt.³² Äußerst bedeutsam ist zudem die in Aktion 134 behandelte Bekämpfung von Drogenökonomien durch alternative Entwicklung. Freilich werden die hier beabsichtigten Maßnahmen nicht näher spezifiziert.

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

Der eben erwähnte Vorschlag zur Netzwerkbildung im Bereich „Umwelt und Krisenprävention“ gehört systematisch bereits eher zur „Infrastruktur“ der zivilen Krisenprävention – ein Begriff, der sich seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre für institutionelle Voraussetzungen effizienten Handelns in der deutschen Debatte herausgebildet hat.³³

a) *Krisenprävention als Querschnittsaufgabe; Koordination zwischen den Ressorts*

Der Aktionsplan will Krisenprävention noch stärker zur *Querschnittsaufgabe* machen und lehnt sich dabei u.a. an das von Mary B. Anderson popularisierte „Do-No-Harm“-Konzept an.³⁴ Um die „nationale Infrastruktur“ der Krisenprävention zu stärken, institutionalisiert der Aktionsplan ein neues System von Zuständigkeiten. So sollen die Ressorts Beauftragte bzw. Ansprechpartner für zivile Krisenprävention benennen (Aktion 135), die sich ihrerseits wiederum zum „Ressortkreis zivile Krisenprävention“ zusammenschließen (Aktion 136). Den Vorsitz nimmt der Ressortbeauftragte des Auswärtigen Amtes im Rang eines Botschafters wahr. Ursprüngliche Überlegungen, die Leitung des Ressortkreises höher anzusiedeln und einem „Beauftragten der Bundesregierung für Krisenprävention“ zu übertragen, setzten sich nicht durch.

³² Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat für die Zeit von Dezember 2003 bis März 2005 ein Projekt zur „Netzwerkbildung Umweltschutz, Konfliktprävention und Friedensentwicklung“ bei Adelphi Research, Berlin, in Auftrag gegeben; siehe <http://www.adelphi-research.org> sowie <http://www.krium.de/> (abgerufen am 15.01.2005).

³³ Das Konzept wurde erstmals systematisch in die Diskussion gebracht von Jörg Calließ, Die Aufgaben ziviler Konfliktbearbeitung und der Aufbau einer angemessenen Infrastruktur, in: Die Friedens-Warte, 71 (1996) 4, S. 395-416; eine policy-orientierte Präzisierung erfuh der Ansatz in Tobias Debiel / Martina Fischer / Volker Matthies / Norbert Ropers, 1999: Effektive Krisenprävention. Herausforderungen für die deutsche Außen- und Entwicklungspolitik. Bonn (SEF Policy Paper 12, Juni 1999).

³⁴ Mary B. Anderson, Do No Harm: How Aid can Support Peace – or War. London 1999.

Zurückhaltend und allzu bescheiden sind im Aktionsplan die Ausführungen zur materiellen Ausstattung. Einen gewissen Schub für krisenpräventive Projekte hatte im September 2001 das Anti-Terror-Programm der Bundesregierung gebracht, welches mehr als 1,5 Mrd. EUR umfasste. Zugleich wurden jene Maßnahmen, die nicht Terrorismusbekämpfung im engeren Sinne betrafen, ab 2003 wieder zurückgefahren. Für die nahe Zukunft zielt der Aktionsplan im Wesentlichen darauf ab, durch Umwidmung vorhandener personeller und finanzieller Ressourcen seine Ziele zu erreichen. Aktion 139 spricht dementsprechend von einer Verstetigung der Haushaltsmittel für diesen Bereich. Nur in Ausnahmefällen sollen zusätzliche Gelder bereitgestellt werden. Zupackender ist demgegenüber die nicht zu unterschätzende Aktion 138, die für Ressortmitarbeiter praxisnahe Weiterbildungen inklusive Simulationen vorsieht, damit bei Frühwarnungen auch tatsächlich krisenpräventive Aktivitäten veranlasst werden. Worum es letztlich geht, sind Planspiele, bei denen krisennah das Zusammenspiel von Entscheidungsträgern und Ansprechpartnern geübt wird, Lücken und Schwachstellen identifiziert und auf diese Weise die Abläufe verbessert werden.

Genau an diesem Punkt setzen auch die Vorschläge zur *Koordinierung zwischen den Ressorts* an. Die Bundesregierung äußert sich selbstkritisch über ihre bisherige Fähigkeit, Frühwarnsignale zu verarbeiten und zu übersetzen: „Häufig waren (...) die Zusammenführung der Informationen und der daraus resultierenden Analysen sowie eine konzertierte Reaktion der Bundesregierung nicht in ausreichendem Maße möglich“ (Bundesregierung 2004: 61).

Leitlinie für Verbesserungen können ressortübergreifende Fachgruppen sein, wie sie Auswärtiges Amt und BMZ beispielsweise für das Krisenland Kolumbien eingerichtet haben. Diese sollten freilich die Regel und nicht die Ausnahme werden. Bereits das Gesamtkonzept der Bundesregierung vom April 2000 enthielt einen von Präventionsexperten mit Nachdruck geforderten Vorschlag: die Entwicklung ressortübergreifender Länder- und Regionalstrategien und die Einrichtung von Länder- oder Regionsgesprächskreisen, zu denen neben den Ministerialbeamten auch Parlamentarier, Wissenschaftler und Praktiker hinzugezogen werden können. Diese Empfehlung ist auch vier Jahre später noch aktuell: Prävention und Konfliktbearbeitung müssen sich in der Regel nicht in Grundsatzserklärungen, sondern sehr konkret in Krisenländern und -regionen bewähren. Umso mehr Aufmerksamkeit verdient Aktion 140, die die Idee in präzisierter Form aufgreift: „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 erarbei-

Übersicht: Zusammensetzung und Aufgaben des Ressortkreises für zivile Krisenprävention

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
- 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
- Schnittstelle zur Überführung von *Early Warning* (vor allem aus Auslandsvertretungen, Krisenreaktionszentrum, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft) in *Early Action*

Quelle: Bundesregierung 2004: 68.

tet, zu denen auch nichtstaatliche Akteure hinzugezogen werden können.“ (Bundesregierung 2004: 63)

Gemeinsames Handeln mag vom „guten Willen“ aller Beteiligten abhängen. Mindestens ebenso wichtig sind aber Anreiz- und Sanktionssysteme. Sie fehlen im Aktionsplan weitgehend. Anders ist es in Großbritannien: Hier wurden im Jahr 2001 sog. *Conflict Prevention Pools* (CPPs) eingerichtet, die von Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsministerium gemeinsam verwaltet werden.³⁵ Auch wenn der Aktionsplan noch nicht die Einrichtung eines derartigen, gemeinsam verwalteten Fonds vorsieht, so enthält er doch einen Prüfauftrag, demzufolge ein Vorschlag entwickelt und gegebenenfalls auch ein Pilotprojekt unternommen werden soll (Aktion 145).

b) *Koordinierung und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren; spezifische krisenpräventive Strukturen und Maßnahmen*

Die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren hat sich im Bereich der Krisenprävention seit Ende der 1990er Jahre zweifelsohne intensiviert. Mit der Etablierung der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) wurde neben der Grundlagenforschung die policy-orientierte Forschung in diesem Bereich gestärkt. Der Aktionsplan will diese Strukturen verstetigen und ermuntert zivilgesellschaftliche Akteure, sich – letztlich analog zur Einführung von Ressortbeauftragten – auf zentrale Ansprechpartner zu verständigen. Die Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt), in der die Bundesregierung, kirchliche und nichtstaatliche Träger der Entwicklungszusammenarbeit sowie die politischen Stiftungen miteinander kooperieren, soll ausgebaut werden (Aktion 150).³⁶

Die in den zurückliegenden Jahren etablierten, spezifisch krisenpräventiven Strukturen will die Bundesregierung fortentwickeln. Eine große Bedeutung kommt dem 2002 geschaffenen und vom Auswärtigen Amt finanzierten Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) zu, das mittlerweile etwa 600 Fachleute ausgebildet und eine ähnliche Anzahl in internationale Missionen vermittelt hat. Aktion 152 schlägt eine Internationalisierung der Teilnehmerschaft und die gesetzliche Absicherung der vom ZIF ausgebildeten Fachkräfte vor. Außerdem soll geprüft werden, ob das ZIF eine vollwertige Entsendeinstitution wird. Auch ein Ausbau des vom BMZ geförderten Zivilen Friedensdienstes ist vorgesehen (Aktion 153). Die bereits in Aktion

³⁵ Ausführlicher wird auf die *Conflict Prevention Pools* in Kapitel III des vorliegenden Beitrags eingegangen.

³⁶ Die in den Aktionen 147 und 154 erwähnte Einrichtung eines Beirats für zivile Krisenprävention wird im nächsten Abschnitt behandelt.

138 angesprochene Notwendigkeit von praxisnahen Schulungen (bis hin zu Simulationen) und Weiterbildungsangeboten greift Aktion 155 noch einmal auf, indem sie eine engere Verzahnung der Angebote von Stiftungen, der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) und von InWent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH) fordert. Dabei geht es nicht um Vorbereitung auf internationale Missionen, sondern um die Konfliktsensibilisierung sowie um krisenpräventives Handeln innerhalb von und zwischen bestehenden Einrichtungen. Für den Fall, dass mit den bestehenden Institutionen kein wirklicher Mehrwert erzielt wird, bringt Aktion 155 sogar die Schaffung einer deutschen Friedensakademie ins Spiel.

c) Umsetzung des Aktionsplans

Zuständig für die Implementierung des Aktionsplans ist der Ressortkreis. Fachlich beraten wird er durch den Beirat für zivile Krisenprävention, der sich aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammensetzt und Evaluierungsempfehlungen in Auftrag geben kann (Aktion 159). Damit die Umsetzung einer parlamentarischen Kontrolle unterworfen wird, berichtet die Bundesregierung alle zwei Jahre dem Deutschen Bundestag (Aktion 158). Nicht zuletzt soll systematischer als bislang eine Datenbasis zum deutschen Engagement im Bereich der zivilen Krisenprävention erstellt werden (Aktion 161) – ein wichtiges Vorhaben, um das auch im Aktionsplan empfohlene Monitoring der verschiedenen Maßnahmen durchführen zu können. Denn ohne eine Erfassung von Aktivitäten, Personal- und Finanzressourcen wird es schwierig sein, die vorgesehene Verstärkung und zum Teil auch Intensivierung des deutschen Engagements angemessen zu evaluieren.

Der Ressortkreis hat unterdessen mit der Umsetzung des Aktionsplans begonnen und bis Anfang 2005 fünfmal getagt (darunter einmal auf Ebene der Staatsminister und Staatssekretäre). Für die Einzelaktionen wurden Zuständigkeiten vereinbart. Zugleich bereitet der Ressortkreis die Bildung von Schwerpunkten vor. Für derartige „Leuchtturmprojekte“ sind vier Handlungsbereiche vorgesehen: Sicherheitssektorreform, ein Ländergesprächskreis zu einem ausgewählten Pilotland; die Erarbeitung eines Entsendegesetzes sowie die Prüfung, ob die in Großbritannien im April 2001 eingeführten *Conflict Prevention Pools* auf Deutschland übertragen werden könnten.³⁷

³⁷ Einschlägig zum Thema Sicherheitssektorreform sind die Aktionen 90-97, außerdem Aktion 83, 45 und 63. Mit den Ländergesprächskreisen und Länderstrategien befassen sich die Aktionen 140, 141 und 149. Die Erarbeitung eines Entsendegesetzes ist in den Aktionen 4 und 152, der Prüfauftrag in Aktion 145 enthalten.

**Ausgewählte Aktionen „Infrastruktur der zivilen
Konfliktbearbeitung“**

Querschnittsaufgabe & Ressortkoordination

- A135. Ernennung von Ressortbeauftragten
- A136. Ressortkreis unter Vorsitz des AA
- A138. Praxisnahe ressortübergreifende Weiterbildungen (inkl. Simulationen)
- A139. Verstetigung der Haushaltsmittel für Krisenprävention
- A140. Ressortübergreifende Länder- bzw. Regionalstrategien sowie Länder- und Regionalgesprächskreise
- A145. Gemeinsam verwalteter Fonds nach britischem Modell: Prüfung und eventuell Pilotprojekt

Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren und spezifische Strukturen der Krisenprävention

- A150. Stärkung und Ausbau von FriEnt
- A152. Internationalisierung des ZIF, ggf. Ausbau zur vollwertigen Entsendeorganisation, gesetzliche Absicherung der Entsendung
- A153. Ausbau des ZFD
- A155. Verzahnung von Weiterbildungsangeboten (BAKS, InWEnt) oder Einrichtung einer deutschen Friedensakademie

Umsetzung des Aktionsplans

- A158. Zweijährliche Berichtspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag
- A159. Evaluierungsempfehlungen durch den Beirat für Krisenprävention
- A161. Zweijährliche Aktualisierung der Bestandsaufnahme; systematische Aufarbeitung von Informationen; Prüfauftrag Datenbank

Grundlage: Bundesregierung 2004.

II. Die Conflict Prevention Pools (CPPs) der britischen Regierung

Es gab eine Reihe von Gründen, warum die britische Regierung die Initiative zur Schaffung der *Conflict Prevention Pools* (CPPs) ergriff:³⁸ Zunächst einmal stand die Entscheidung im Kontext einer substantiellen Steigerung der öffentlichen Entwicklungshilfe zwischen 1997 und 2006 um real 93 %. Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt sollte von 0,23 auf 0,40 % zunehmen. Inhaltlich herrschte Konsens, dass aufgrund der Krisenanfälligkeit vieler Länder eine alleinige Konzentration auf Armutsbekämpfung und weitere „klassische“ Entwicklungsthemen nicht sinnvoll sei, sondern auch originäre Maßnahmen der Krisenprävention einbezogen werden müssten. Zugleich fand zu krisenpräventiven Aktivitäten eine regierungsweite Überprüfung statt. Der sog. *Cross Cutting Spending Review 2000* (SR2000) stellte fest, dass die beteiligten Ministerien sich bei der Einschätzung und Prioritätensetzung in Konfliktsituationen intensiver abstimmen könnten. Das Fonds-Modell versprach Verbesserungen in dieser Hinsicht. Nicht zuletzt erhoffte man sich durch effektivere und effizientere Prävention Einsparungen im Bereich des Peacekeeping – getreu dem Motto „prevention is cheaper than cure“.

Wie sind die CPPs organisiert, wie ist ihre Funktionsweise und Mittelausstattung? Welche inhaltlichen Strategien verfolgen die Fonds? Führen die CPPs tatsächlich zu mehr Effektivität, Kohärenz und ressortübergreifender Abstimmung in der Krisenprävention? Erste Antworten auf diese Fragen sind nicht zuletzt aufgrund des Prüfauftrages im Aktionsplan für die deutsche Debatte von Interesse.

1. Organisation und Finanzierung der Pools

Bei der Einrichtung der CPPs entschieden sich die beteiligten Ministerien, neben einem *Global Conflict Prevention Pool* (GCPP) unter Vorsitz des Außenministeriums auch einen gesonderten *Africa Conflict Prevention Pool* (ACPP) unter Leitung des Entwicklungsministeriums einzurichten. Hierfür gab es einige inhaltliche Gründe: So ist Subsahara-Afrika im globalen Vergleich in

³⁸ Vgl. zum folgenden Greg Austin / Emery Brusset / Malcolm Chalmers / Juliet Pierce, Synthesis Report. Bradford University, Channel Research Ltd., PARC & Associated Consultants. London: DFID (Evaluation of the Conflict Prevention Pools, March 2004; Evaluation Report EV 647), <http://www2.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev647synthesis.pdf> (abgerufen am 15.01.2005); Greg Austin / Malcolm Chalmers, Portfolio Review. Bradford University et al.. London: DFID (March 2004; Evaluation Report EV 647), <http://www2.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/files/ev647portfolio.pdf> (abgerufen am 15.01.2005).

besonderem Maße von gewaltsamen Konflikten betroffen; dem entsprechend hat der VN-Sicherheitsrat in der jüngsten Vergangenheit etwa 70% seiner Zeit auf afrikanische Krisen verwendet. Ende 2004 waren in dieser Weltregion zudem 44.000 Soldaten, Zivilpolizisten und zivile Experten in VN-Friedensmissionen stationiert; dies waren knapp zwei Drittel des in VN-Operationen weltweit tätigen internationalen Personals.³⁹ Großbritannien ist zudem – wenn auch außerhalb des VN-Rahmens – stark mit Truppen und Polizisten im westafrikanischen Sierra Leone engagiert. Die Bildung eines eigenen Afrika-Fonds lässt sich aber auch aus innerbürokratischen Konstellationen erklären. So hat das britische Entwicklungsministerium ein besonderes Regionalinteresse an Subsahara-Afrika, während das Außen- und Verteidigungsministerium den Krisenkontinent eher nachrangig behandeln. Durch den separaten Pool ist sichergestellt, dass Subsahara-Afrika hinreichend Berücksichtigung findet und sich das Entwicklungsministerium im Verhältnis zum Außenministerium hinreichend profilieren kann.

Die Organisationsstruktur der beiden Pools ist auf der Leitungsebene ähnlich: Die Aufsicht wird jeweils durch Kabinettsausschüsse auf Staatssekretärebene wahrgenommen; für das operative Management sind Steuerungsgruppen zuständig. Die Koordinationsmechanismen unterhalb der Steuerungsgruppen unterscheiden sich dann allerdings deutlich.⁴⁰ Der Globale Fonds folgt klar standardisierten Regeln und Verfahren. So trifft sich die GCPP-Steuerungsgruppe alle zwei Wochen. Ihr gesamtes Programm ist in Form von Strategien organisiert, deren Verabschiedung eine Grundvoraussetzung für Budgetzuweisungen darstellt. Neben geographischen (Länder bzw. Subregionen) gibt es auch funktionelle Strategien (Querschnittsthemen, Institutionenförderung). Die jeweilige Federführung nimmt ein sog. Strategiemanager wahr, der in der Regel in einem der drei unmittelbar beteiligten Ministerien⁴¹ arbeitet, in Einzelfällen aber auch in den Botschaften vor Ort angesiedelt sein kann (Indonesien, Nepal). Der Afrika-Pool funktioniert demgegenüber flexibler. Die Treffen sind weniger formalisiert. Budgetzuweisungen sind nicht an zuvor verabschiedete Strategien gebunden, obwohl diese in ausgewählten Ländern (z.B. Sudan, Sierra Leone) durchaus existieren.

³⁹ Siehe Current United Nations Peacekeeping Operations, Background Note: 31 December 2004, <http://un.org/Dpts/dpko/dpko/bnote.htm> (abgerufen am 15.01.2005).

⁴⁰ Vgl. Austin et al. (Fn. 37).

⁴¹ Dies sind das Außenministerium (Foreign and Commonwealth Office, FCO), das Verteidigungsministerium (Ministry of Defence, MOD) sowie das Entwicklungsministerium (Department for International Development, DFID). Darüber hinaus sind auch das Finanzministerium (Her Majesty's Treasury) und das Cabinet Office des Premierministers vertreten.

Welche Finanzen stehen den einzelnen Pools zur Verfügung? Die verfügbaren Daten sind noch recht vorläufig und nicht vollständig kompatibel. Dennoch lassen sich einige Anhaltspunkte und Trends seit Etablierung der Fonds identifizieren. Demnach betragen die Gesamtausgaben beider Fonds in den ersten drei Haushaltsjahren jeweils über 600 - 602 Mio. Pfund in 2001/02, £667 Mio. im darauffolgenden Haushaltsjahr und £619 Mio. in 2003/04 (siehe Tabelle 1). Der Löwenanteil entfällt auf Ausgaben für *Peace-Support-Operationen*, die £501 Mio. (2001/02), £506 Mio. (2002/03) bzw. £454 Mio. (2003/04) betragen. Der eigentlich interessante, weil neuartige Posten ist das Programmbudget. Dieses belief sich beim GCPP in den ersten drei Jahren des Bestehens auf £55 Mio., £111 Mio. und £105 Mio.⁴²; in den kommenden Jahren wird der Programmhaushalt vermutlich bei etwa £74 Mio. liegen. Das Programmbudget des Afrika-Fonds blieb mit £45 Mio. (2001/02) bzw. £50 Mio. (2002/03 und 2003/04) weitgehend konstant; es soll 2004/2005 auf £60 Mio. ansteigen und bis 2007/08 eine Höhe von £67,5 Mio. erreichen.

Tabelle 1: Verteilung der Finanzmittel in den Conflict Prevention Pools (CPPs)

	2001/02 (as of Feb 01)	2002/03 (as of Feb 02)	2003/04 (as of Feb 03)	2001/04 (in all)
<i>Africa Conflict Prevention Pool (ACPP)</i>				
Peacekeeping (or minor operations)	52	99	86	237
Programmes	45	50	50	145
Sub-total ACPP	97	149	136	382
<i>Global Conflict Prevention Pool (GCPP)</i>				
Peacekeeping (or minor operations)	450	407	378	1235
Programmes	55	111	105	271
Sub-total GCPP	505	518	483	1506
TOTAL (GCPP+ACPP)	602	667	619	1888

Quelle: In Anlehnung an Austin/Chalmers (Fn. 37), S. 2 (Table 1).

⁴² Der starke Anstieg gegenüber dem ersten Jahr war möglich, weil Großbritannien von den Vereinten Nationen Rückerstattungen für die Beteiligung an der United Nations Protection Force (UNPROFOR) im früheren Jugoslawien erhalten hatte.

Kontrovers wurde zwischen den Ressorts diskutiert, welche Maßnahmen überhaupt für die Fonds-Finanzierung in Frage kommen. Ausdrücklich ausgeschlossen wurden von vornherein humanitäre Aktivitäten sowie die meisten Maßnahmen im Governance-Bereich, da hierfür andere Finanzierungs- und Koordinationsmechanismen existieren. Unklarheit bestand v.a. darüber, in welchem Maße Fonds-Gelder für militärische Ausstattung oder die Finanzierung von Militäroperationen eingesetzt werden sollten. Konkrete Anlässe waren Diskussionen über die Lieferung von Militärhubschraubern für die nepalesische Armee und die Einbeziehung kleinerer Militäroperationen in Afghanistan und Irak in das Fondsbudget. Im Mai 2003 einigten sich die Ministerien auf eine einheitliche Linie, derzufolge militärische Ausrüstung nur dann einbezogen werden sollte, wenn sie für den Erfolg präventiver Maßnahmen entscheidend sei. Die Fonds unterstützen zudem nur kleinere *Peace-Support*-Missionen, nicht aber größere Militäroperationen. Anti-Terror-Strategien fallen nicht in den Aufgabenbereich; wohl aber können einzelne Maßnahmen, insofern sie Kernbestandteil von Präventionsaktivitäten sind, zugelassen werden. Viele Auseinandersetzungen über die grundsätzliche Verwendbarkeit der Fondsgelder entzündeten sich am britischen Engagement in Afghanistan, für das 2003/04 immerhin 30% des GCPP-Budgets für Länderprogramme aufgewendet wurde. Strittig war dort nicht zuletzt die Einbeziehung der Drogenbekämpfung. Die Ressorts einigten sich schließlich darauf, im Rahmen einer breiter angelegten Drogenkontrollstrategie £10 Mio. aus dem GCPP beizusteuern.⁴³

2. Prioritäten und Strategien der Conflict Prevention Pools

Neben der grundsätzlichen Frage, welche Aktivitäten überhaupt aus den Fonds finanziert werden können, war die Identifizierung regionaler und inhaltlicher Prioritäten von grundlegender Bedeutung. Für die Auswahl von Konfliktländern bzw. -regionen wurden vier Kriterien aufgestellt:⁴⁴

- Wie bedeutsam ist der Konflikt angesichts der menschlichen Opfer und materiellen Kosten?
- Bringt britisches Engagement einen Mehrwert? Ist es möglich, weitere internationale Akteure im Sinne eines gemeinsamen Vorgehens zu mobilisieren?

⁴³ Das Gesamtbudget der Drogenkontrollstrategie belief sich auf £70 Mio.; vgl. Austin/Chalmers (Fn. 37), Ziff. 48-50.

⁴⁴ Vgl. UK Government, *The Global Conflict Prevention Pool. A joint UK Government approach to reducing conflict*. London 2004, S. 8, <http://www.mod.uk/issues/cooperation/gcpp.htm> (abgerufen am 15.01.2004).

- Gibt es bereits internationale Bemühungen um eine Konfliktbeilegung, an die sich anknüpfen ließe?
- Was ist der Mehrwert eines ressortübergreifenden Ansatzes im Vergleich zu Aktivitäten der Einzelministerien?

Die beiden Pools wenden die Kriterien unterschiedlich strikt an. So hat der Globale Fonds entsprechend seinem eher formalisierten Profil ein Raster von 14 Fragen entwickelt, das eine Einordnung von Konflikten in eine „hohe“, „mittlere“ und „niedrige“ Prioritätsstufe ermöglicht. Der Afrika-Fonds wiederum hat seine Schwerpunkte weniger systematisch abgeleitet, sondern sich eher an bereits bestehenden Aktivitäten und Verpflichtungen orientiert.⁴⁵

a) Strategien im Rahmen des Global Conflict Prevention Pool (GCPP)

Die Strategien innerhalb des Globalen Fonds wurden immer wieder überarbeitet. Dies zeugt davon, dass das Modell im Sinne eines „learning by doing“ anpassungsfähig ist und auf neue Herausforderungen reagieren kann. Zugleich zeigen die häufigen Veränderungen aber auch, dass das Fondsmodell kein „Selbstläufer“ ist. Vielmehr waren an verschiedenen Punkten die Herstellung eines politischen Konsens und autoritative Entscheidungen notwendig, um der Arbeit eine Richtung zu geben. Im April 2001 hatten die zuständigen Ministerien zunächst vier geographische und vier funktionale Strategien vereinbart; die funktionalen Strategien waren entweder themenorientiert (z.B. Kleinwaffenkontrolle), oder sie zielten auf die Stärkung internationaler Institutionen (etwa der Vereinten Nationen) ab. Die Strategieentwicklung wurde in den Folgejahren weiter vorangetrieben und konsolidiert. In einer zusammenfassenden Übersicht für die ersten drei Haushaltsjahre des GCPP lassen sich insgesamt elf geographische Schwerpunkte (Länder/Subregionen), zwei thematische und drei institutionelle Strategien identifizieren (siehe Tabelle 2). Bei den Ländern und Subregionen handelt es sich um Afghanistan, den Balkan, Belize und Guatemala, Zentral- und Osteuropa, Indonesien und Osttimor, Indien/Pakistan, Irak, den Nahen und Mittleren Osten (inkl. Nordafrika), Nepal, Russland und die frühere Sowjetunion (v.a. Georgien) und Sri Lanka. Thematisch konzentrierte man sich länderübergreifend auf die Sicherheitssektorreform (SSR) und die Eindämmung der Kleinwaffenverbreitung; institutionell förderte der GCPP die Weiterentwicklung von Krisenmanagementkapazitäten bei der EU (bis 2002/03), bei OSZE/Europarat (bis 2003/04) und bei den Vereinten Nationen (fortlaufend bis heute).

⁴⁵ Vgl. Austin et al. (Fn. 37), Ziff. S5.

Tabelle 2: Strategien und Budgetzuweisungen im GCPP (2001/02 bis 2003/04)*

Type of Strategy	Strategy	Allocations (£ millions) 2001/2002	2002 / 2003	2003 / 2004
A. Geographic Strategies	1. Afghanistan a) Country Strategy	Afghanistan became a major priority for the UK government in late 2001 following the fall of the Taliban and the formulation of the Bonn Agreement. A dedicated strategy was not developed until 2002/03.	18.1	15.1
	b) Counter-Narcotics	no dedicated Counter Narcotics strategy		10.2
	2. Balkans	4.6	8.6	11.5
	3. Belize and Guatemala (recently integrated into a regional strategy for Latin America & the Caribbean)	There was no dedicated strategy until 2002/03, when a window of opportunity for resolving the border dispute arose.	2.1	1.8
	4. Central and Eastern Europe	8.7	10.9	4.8
	5. India / Pakistan The allocation for the whole South Asia Strategy (India/ Pakistan, Nepal, Sri Lanka) was £ 0.95 mio.		1.6	2.0
	6. Indonesia / East Timor	1.1	2.1	1.5
	7. Iraq	no dedicated Iraq strategy		7.5
	8. The Middle East and North Africa (MENA)	3.5	5.9	5.1
9. Nepal The allocation for the whole South Asia Strategy (India/ Pakistan, Nepal, Sri Lanka) was £ 0.95 mio.		6.8	6.0	

Fortsetzung der Tabelle umseitig

Tabelle 2 (Fortsetzung)

Type of Strategy	Strategy	Allocations (£ millions) 2001/2002	2002 / 2003	2003 / 2004
	10. Russia and the former Soviet Union	6.4	8.2	11.5
	11. Sri Lanka The allocation for the whole South Asia Strategy (India/Pakistan, Nepal, Sri Lanka) was £ 0.95 mio.		0.7	1.1
B. Thematic Strategies	1. Security Sector Reform	There was no dedicated SSR strategy until 2002/03.	2.8	5.1
	2. Small Arms and Light Weapons	4.4	11.2	9.5
C. Institutional Strategies	1. EU Civilian Crisis Management	0.5	0.5	0
	2. OSCE and CoE	3.9	1.6	1.6
	3. The UN	12.8	14.2	10.7

* *Quellen:* Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage von: UK Government (Fn. 43), S. 40, Annex (für 2001/02, 2002/03); Austin et al. (Fn. 37), S. 19, Table 3 (für 2003/04). Die Zahlen sind jeweils auf £ 100,000 gerundet. Für 2001/02 enthalten die Summen einen Aufschlag von 20% auf die ursprünglichen Programmkosten, für 2002/03 liegt der Aufschlag bei 15%. Da die Zahlen für 2003/04 auf einer zweiten Quelle jüngeren Datums basieren, ist ein direkter Vergleich zwischen den ersten beiden und dem dritten Haushaltsjahr nur mit Vorbehalt möglich. Trotz dieser Einschränkung vermag die Tabelle aber einen ersten Eindruck von der relativen Allokation und der Entwicklung der Mittel geben. Das gesamte GCPP-Programmbudget pro Jahr (siehe Tabelle 1) umfasst neben den angeführten Positionen noch weitere Posten, so v.a. das *Quick Improvement Programme/Evaluation*, den *Reserve Fund* sowie den *Quick Response Fund*.

b) *Strategien im Rahmen des Africa Conflict Prevention Pool (ACPP)*

Der *Africa Conflict Prevention Pool (ACPP)* fügt sich in eine breiteren politischen Rahmen ein, der in einem jährlich aktualisierten Strategiepapier „The UK Sub-Saharan Strategy for Conflict Prevention“ definiert ist.⁴⁶ Ein wichtiger Akzent liegt auf dem Aufbau von Konfliktmanagement-Kapazitäten der Afrikanischen Union (AU) sowie subregionaler Organisationen. Zweitens zielt das Strategiepapier auf ein direktes Engagement in ausgewählten Subregionen und Ländern. Besondere Berücksichtigung finden Länder, die gerade einen Krieg beendet haben und nach neueren Forschungserkenntnissen eine besonders hohe Gewaltneigung aufweisen.⁴⁷ Drittens schließlich werden themenorientierte Anstrengungen zur Sicherheitssektorreform sowie zur Kleinwaffenkontrolle unterstützt, die übrigens zu einem nennenswerten Teil auch über die entsprechenden Themenstrategien des GCPP finanziert werden. In naher Zukunft will man sich zudem den ökonomischen Ursachen gewaltsamer Konflikte zuwenden.

Die Arbeit des ACPP ist stärker als die Aktivitäten des GCPP in bereits bestehende Zusammenhänge eingebunden, so insbesondere in das *African Conflict Network*, an dem bereits mehrere Ressorts beteiligt sind. Daneben gibt es das erweiterte Regierungsnetzwerk (Botschaften, DFID-Länderbüros, Militärberater etc.). Der ACPP versteht sich insofern weniger als „eigenständiger Akteur“, sondern primär als „mobilizer of UK human and financial resources to respond to conflict“.⁴⁸ Personell kann sich das *Africa Pool Team* neben den Vertretern der beteiligten Ministerien auf vier regionale Konfliktberater stützen. Inhaltlich orientiert es sich im Bereich der Institutionenförderung maßgeblich an Vorgaben und „commitments“, die sich aus der Afrika-Strategie der G8 ergeben. Insofern Großbritannien im Jahr 2005 den Vorsitz der G8 innehat, werden diese Verpflichtungen besonders ernst genommen.

Die meisten Mittel des ACPP fließen freilich nicht in die Stärkung regionaler oder subregionaler Kapazitäten, sondern in Krisenländer und -regionen. Für Sierra Leone wurden 2003/04 etwa 60% der Programmmittel aufgewendet (siehe Tabelle 3). Daneben bildeten sich jüngst auch neue Prioritäten heraus, so u.a. der Sudan mit mehr als £4 Mio. und die Demokratische Republik Kongo mit knapp £3 Mio. im Haushaltsjahr 2003/04. Außerdem wurden in

⁴⁶ DFID/FCO/MOD/Cabinet Office, *Africa Conflict Prevention Pool: The UK Sub-Saharan Strategy for Conflict Prevention*. London 2004.

⁴⁷ So geht eine neuere Weltbank-Studie davon aus, dass Staaten in den ersten fünf Jahren nach Kriegsbeendigung ein Risiko von 44% aufweisen, wieder in einen kriegerischen Konflikt zurückzufallen; vgl. Paul Collier et al., *Breaking the Conflict Trap*. Civil War and Development Policy. Washington D.C. 2003, S. 83.

⁴⁸ DFID et al. (Fn. 45), Ziff. 31.

Tabelle 3: Schwerpunkte und Budgetzuweisungen im ACPP (2003/04)

Geographical and Functional/ Thematic Priorities	Allocation per de- partment	in all
<i>Geographical Priorities</i>		37,576,500
	10,135,000 (DFID)	
	13,135,000 (MOD)	
Sierra Leone	85,000 (FCO)	23,355,000
DRC	2,980,000 (DFID)	2,980,000
Rwanda	255,000 (DFID)	255,000
Burundi	425,000 (DFID)	425,000
	1,030,000 (DFID)	
Uganda	75,000 (MOD)	1,105,000
	255,000 (MOD)	
	298,000 (DFID)	
Nigeria	662,500 (FCO)	1,215,500
	765,000 (MOD)	
South Africa	425,000 (FCO)	1,190,000
Angola	596,000 (DFID)	596,000
Somalia	255,000 (DFID)	255,000
Sudan	4,685,000 (FCO/DFID)	4,685,000
	340,000 (DFID)	
Kenya	210,000 (MOD)	550,000
	850,000 (DFID)	
Ethiopia	15,000 (MOD)	965,000
<i>Functional/Thematic Priorities</i>		5,408,000
Peace Support East Africa	2,460,000 (MOD)	2,460,000
	2,267,500 (FCO)	
Peace Support West Africa	170,000 (MOD)	2,437,500
Pan-Africa Regional	511,000 (DFID)	511,000
Total		42,984,500

Quelle: Auf der Grundlage von Austin/Chalmers (Fn. 37), S. 20 (Table 4).

Abkürzungen: FCO = Foreign and Commonwealth Office; MOD = Ministry of Defence; DFID = Department for International Development.

Abstimmung mit den subregionalen Konfliktberatern Zieldefinitionen und Strategien für Westafrika, das Östliche Afrika, Zentralafrika / Region der Großen Seen sowie das südliche Afrika entwickelt.

3. Bewertung der Conflict Prevention Pools

Eine erste Bewertung der CPPs kann sich auf eine Reihe von Evaluationen stützen, die im Auftrag der britischen Regierung erstellt und im März 2004 vorgelegt wurden. Gegenstand waren vier Länder- bzw. Regionalstrategien (Sierra Leone, Sudan, Afghanistan, Russland und frühere Sowjetunion), eine thematische (Sicherheitssektorreform, SSR) und eine institutionenorientierte Strategie (Vereinte Nationen). Übergreifende Aspekte wurden in einem synthetisierenden Bericht und einem Bericht zu den Mittelallokationen der Fonds behandelt.⁴⁹

a) *Evaluation der geographischen, thematischen und institutionenorientierten Strategien*

Sämtliche Evaluationen empfehlen eine Fortführung des Fondsmodells für die untersuchten Einzelstrategien. Allerdings fallen die Ergebnisse doch sehr unterschiedlich aus. Während Sierra Leone und Sudan als Erfolgsbeispiele für Länder- und Regionalstrategien eingeordnet werden, schneiden die Ansätze für Afghanistan sowie für Russland und die frühere Sowjetunion schlechter ab. Die SSR- und die VN-Strategie weisen eine gemischte Bilanz auf.

SIERRA LEONE. Die Arbeit des ACPP in Sierra Leone wird von der Evaluation sehr positiv bewertet.⁵⁰ Der britische Fokus auf Sicherheit und Sicherheitssektorreform habe zur Stabilisierung der Lage beigetragen, der Fonds einen Mehrwert in Sachen Abstimmung und Kohärenz gebracht. Nicht unwichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die verschiedenen Maßnahmen in eine mittelfristige Perspektive eingebunden sind. So verpflichtete sich die britische Regierung, immerhin der größte bilaterale Geber für Sierra Leone, in einem zehnjährigen Memorandum of Understanding auf ein dauerhaftes Engagement. Im Rahmen des ACPP wurden allein für 2003/04 £26,3 Mio. zur Verfügung ge-

⁴⁹ Siehe Greg Austin / Emery Brusset / Malcolm Chalmers / Juliet Pierce, Synthesis Report. Bradford University, Channel Research Ltd., PARC & Associated Consultants. London: DFID (Evaluation Report EV 647; March 2004); Greg Austin/Malcolm Chalmers, Portfolio Review. Bradford University et al. London: DFID (Evaluation Report EV 647; March 2004). Sämtliche Evaluierungsberichte sind via Internet zugänglich unter: <http://www2.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/> (abgerufen am 04.01.2005).

⁵⁰ Vgl. Jeremy Ginnifer/Kaye Oliver, Sierra Leone. Bradford University et al. London: DFID (Evaluation Report EV 647; March 2004), v.a. Ziff. S2-5, S8, S14.

stellt. Knapp 85% davon entfielen auf das *Sierra Leone Security Sector Reform Programme* (SILSEP), der Rest auf Maßnahmen zur Reintegration von Ex-Kombattanten. Allerdings weist der britische Ansatz zwei Schwachstellen auf: Zum einen ist er nicht in den VN-Rahmen integriert; als Folge waren u.a. die Beziehungen zwischen dem *Commonwealth Community Safety and Security Project* (CCSSP) und der VN-Zivilpolizei (CIVPOL) angespannt. Zum anderen ist fraglich, ob der anfangs überzeugende Fokus auf den Sicherheitssektor nach der geglückten Stabilisierung des Landes noch angemessen ist, sind viele Herausforderungen heute doch eher politischer, sozialer und ökonomischer Natur. Von daher dürfte es aktuell eher um Reformen im *Governance*-Bereich (insbesondere Korruptionsbekämpfung) und im Justizsektor sowie um die Bekämpfung der hohen Jugendarbeitslosigkeit gehen.

SUDAN. Die Strategie des ACPP im Sudan unterschied sich von Sierra Leone maßgeblich, was nicht zuletzt den deutlich geringeren finanziellen Ressourcen geschuldet war. Die britischen Aktivitäten fügten sich in die bereits bestehenden internationalen Friedensbemühungen ein, so insbesondere das Machakos-Protokoll, das die sudanesisische Regierung und die Southern Peoples' Liberation Front (SPLF) im Juli 2002 unterzeichnet hatten. Ein wichtiger Referenzpunkt war zudem die Vermittlungsinitiative des im September 2001 ernannten US-Sonderbeauftragten John Danforth. Als zentrale Hindernisse für den Frieden identifizierte die Sudan-Strategie zwei Faktoren: „lack of trust among the parties and their unwillingness to honour agreements, and lack of reliable evidence that the agreements are being implemented“.⁵¹ In Abstimmung mit anderen Gebern wurden die begrenzten Gelder (2003/04 verfügte die Sudan-Strategie über £4,7 Mio.) bewusst in diese kritischen Aspekte des Friedensprozesses gelenkt, konkret in die *Joint Military Commission* (JMC) und das *Verification Monitoring Team* (VMT). Dabei handelte es sich um internationale Überwachungsmechanismen, die auf die Eindämmung von Gewalt in den Nuba-Bergen (Zentralsudan) und im Süden des Landes zielten. In beiden Fällen waren die Beschwerden über Waffenstillstands- und Menschenrechtsverletzungen rückläufig. Die Sudan-Aktivitäten des ACPP sind insofern ein Indiz dafür, dass das Fondsmodell auch bei begrenzten Ressourcen einen Friedensprozess wirksam voranbringen kann, wenn diese auf überschau- und überprüfbare Aktivitäten konzentriert werden. Zugleich kann unter derartigen Bedingungen ein Fonds nicht auf strukturelle Konfliktursachen, etwa Fragen politischer und sozio-ökonomischer Exklusion oder auch konfrontative Verhaltensrepertoires der Kriegsparteien, reagieren. Wie begrenzt der Radius

⁵¹ Emery Brusset, Sudan. Bradford University et al. London: DFID (Evaluation Report EV 647; March 2004), Ziff. S3; siehe auch Ziff. S2, S4, Ziff. S12-15.

des Fonds im Falle Sudans war, zeigte sich auch darin, dass innerhalb des ACPP die dramatische Gewalteskalation in der Darfur-Krise ignoriert wurde.

AFGHANISTAN. Die GCPP-Strategie für Afghanistan zielte – analog zum britischen Engagement in Sierra Leone – vorrangig auf den Sicherheitssektor (Ausrüstung und Bezahlung der Armee, Polizeitraining, Unterstützung des Nationalen Sicherheitsrates und der Drogenbekämpfungsbehörde, Stabilisierung der Sicherheitslage in Kabul). Gefördert wurden auch Ausbildungsmaßnahmen für Journalisten sowie die Arbeit der Menschenrechts- und Justizreform-Kommission. Profil und Sichtbarkeit des GCPP werden in der entsprechenden Evaluation von Goodhand / Bergne aber als eher gering eingeschätzt. Die einzelnen Projekte waren bislang zu unverbunden. Außerdem wurde der GCPP nicht als Hebel genutzt, auf die regionale Dynamik des Konflikts einzuwirken. Das Gesamturteil fällt, auch wenn Goodhand und Bergne für eine modifizierte Fortführung plädieren, nüchtern aus: „For the most part the GCPP acts as a funding mechanism rather than a mobilizing or policy influencing mechanism“.⁵² Als effektiver schätzt die Evaluation demgegenüber das *Provincial Reconstruction Team* (PRT) in Mazar ein, das sich offenbar durch eine gute Kooperation der beteiligten Ministerien auszeichnete und auch eine politische Signalwirkung erzielte.

RUSSLAND UND DIE FRÜHERE SOWJETUNION. Am kritischsten wird die GCPP-Strategie für Russland und ausgewählte Nachfolgestaaten der Sowjetunion (Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisien, Moldawien, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan) bewertet.⁵³ Zieht man die breite Streuung der Staaten in Betracht, so waren die Mittel mit durchschnittlich knapp £9 Mio. pro Jahr eindeutig zu gering, um eine spezifische und nachhaltige Wirkung zu erzielen. Grundsätzlich fragwürdig ist, ob das Fondsmodell für einen Staat geeignet ist, an dem ein starkes strategisches Interesse besteht. Denn hier greifen vornehmlich die Instrumente der Diplomatie oder auch der Außenwirtschaftspolitik. Mit Hilfe des GCPP konnte in Russland zwar offenbar ein Umsiedlungsprogramm erfolgreich unterstützt werden, doch blieben zentrale Konfliktkonstellationen, so insbesondere Tschetschenien, völlig unberücksichtigt. Einen gewissen Einfluss hatte der Fonds allerdings in Georgien. In diesem kaukasischen Krisenland waren mit Fondsgeldern NGOs und internationale Agenturen gefördert worden, die sich für Reformen einsetzten. Die

⁵² Jonathan Goodhand / Paul Bergne, Afghanistan. Bradford University et al. London: DFID (Evaluation Report EV 647; March 2004), Ziff. S8; siehe auch Ziff. S1-3, Ziff. S6-7, S9-10, Ziff. S18.

⁵³ Vgl. zu diesem Absatz Greg Austin / Paul Bergne, Russia and the FSU. Bradford University et al. London: DFID (Evaluation Report EV 647; March 2004), Ziff. S2-6, S9, S13, S16.

Bemühungen gingen Hand in Hand mit der Ernennung eines Sonderbeauftragten für das Land und seine südkaukasischen Nachbarstaaten. Die Schlussfolgerung der Evaluation lautet: Auch wenn Konfliktbeilegung in einen regionalen Rahmen eingebettet sein sollte, müssen die Strategien doch entlang der einzelnen Konflikte entwickelt und die Ressourcen gebündelt werden.

SICHERHEITSSSEKTORREFORM. Die GCPP-Schwerpunktstrategie zur Sicherheitssektorreform (SSR) zielte darauf, in den geförderten Ländern eine Änderung der dafür maßgeblichen Politiken zu erreichen sowie die relevanten Institutionen durch technische Beratung und *capacity building* zu unterstützen.⁵⁴ Mehr als die Hälfte der 2003/04 bereitgestellten Mittel in Höhe von £5 Mio. floss in militärisch-diplomatische Ausbildungsprogramme und andere Militärkurse. Die Maßnahmen waren zum Teil eng mit den Länderstrategien der beiden Fonds verknüpft. Dementsprechend decken sich die Ergebnisse der SSR-Evaluation in den Fällen Sierra Leone (positive Einschätzung) und Afghanistan (zurückhaltende Bewertung) weitgehend mit den länderbezogenen Studien. Unter den weiteren Zielländern der SSR-Strategie wird Uganda als Erfolgsbeispiel hervorgehoben. Ob das Fondsmodell die Ressortkooperation qualitativ geändert hat, lässt sich offenbar nicht abschließend feststellen. Nach wie vor scheinen unzureichende Konsultation und mangelnde Transparenz das Verhältnis von MOD, DFID und FCO in diesem Bereich zu prägen. Zugleich gab der GCPP offenbar den Anstoß, ein gemeinsames Positionspapier der Ministerien zu entwickeln.

VEREINTE NATIONEN. Bei der institutionellen Förderung von Konfliktmanagementkapazitäten hatte die VN-Strategie das größte Gewicht. Seit ihrer Einführung hatte sie ca. 12 bis 15% der GCPP-Programmgelder erhalten, im Haushaltsjahr 2003/04 standen ca. £11 Mio. zur Verfügung. Der GCPP orientierte sich bei den Zielsetzungen eng an den Reforminitiativen im VN-Bereich, so an den Schlussfolgerungen des Brahimi-Berichts von 2000 und an den darauf gerichteten Empfehlungen von VN-Generalsekretär Kofi Annan. Allerdings zielten die Maßnahmen des GCPP nicht direkt auf die Ebene der „high-level politics“, sondern bezogen sich eher auf eine Programmebene. So wurde beispielsweise das *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* in Ghana mitfinanziert oder das VN-Entwicklungsprogramm (UNDP) bei seiner konfliktbezogenen Arbeit mit Frauen und Kindern unterstützt. Die einschlägige Evaluation merkt kritisch an, dass für ein eigenes Profil eindeutiger Prioritäten und Umsetzungsstrategien hätten entwickelt werden müssen: „There is room to conclude that successes to date of the VN Strategy might as

⁵⁴ Vgl. zum Folgenden Nicole Ball, *The Security Sector Reform Strategy*. Bradford University et al. London: DFID (Evaluation Report EV 647; March 2004), v.a. Ziff. S3, S5, S11-12.

readily have been achieved had the projects been implemented outside a GCPP framework“.⁵⁵ Ein weiterer Schwachpunkt war, dass die Kommunikation im Rahmen der VN-Strategie auf New York und London konzentriert war, britische Vertreter bei VN-Agenturen außerhalb New Yorks hingegen kaum einbezogen. Im VN-Sekretariat selbst wurde der GCPP aber offenbar positiv aufgenommen, was sich in mehreren Anfragen nach Rat und Expertise niederschlug.

b) *Grundsätzliche Erkenntnisse und Probleme*

Über die bereits genannten Punkte hinaus gibt es einige grundsätzliche Erkenntnisse und Probleme. Sie betreffen die starke Ausrichtung auf den Sicherheitssektor in Nachkriegssituationen, die Stringenz inhaltlicher und geographischer Schwerpunktsetzungen, die Organisation des Fondsmodells sowie die Frage einer standardisierten Konfliktanalyse und Frühwarnung.

KONZENTRATION AUF SICHERHEITASPEKTE, VERNACHLÄSSIGUNG PRIMÄRER UND ZIVILER PRÄVENTION. Entgegen den Erwartungen, die der Name *Conflict Prevention Pools* weckt, fließt ein Großteil der Gelder nicht in die „Krisen- und Konfliktprävention“, sondern eher in die Bereiche „Konfliktmanagement“ bzw. „Friedenskonsolidierung“. Mit Afghanistan, Irak, Kosovo oder Sierra Leone sind solche Länder prominent vertreten, in denen es verlustreiche Kriege gab. Innerhalb des GCPP gibt es einen klaren Akzent auf die Sicherheitssektorreform, während originär zivile Ansätze der Krisenprävention und institutionalisierten Konfliktregelung in den Hintergrund treten. Eine vorläufige Zuordnung der Programmfelder zu Förderbereichen kam für 2002/03 zu dem Ergebnis, dass 51% der Mittel für den Sicherheitssektor aufgewendet wurden. Nur 27% entfielen auf präventive Maßnahmen, 7% auf die Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Justiz, 6% auf konfliktrelevante Governance-Maßnahmen, z.B. zur Korruptionsbekämpfung und 9% auf andere Verwendungen.⁵⁶

INHALTLICHE PRIORITÄTENSETZUNG UND GEOGRAPHISCHE KONZENTRATION. Der Finanzierungsmechanismus des Fondsmodells löst nicht von selbst die Frage inhaltlicher Prioritätensetzung. Gelingt den Ministerien auf politischer Ebene keine Einigung, so beschränken sich die Projekte auf den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ und können keine eigenständige Wirkung erzielen. In diesem Fall sind die CPPs nur ein neuer Rechnungslegungsmechanismus für ohnehin bestehende Programme. Ähnliches gilt für die geographische Konzentration. Wie bereits angedeutet wurde, floss bislang ein Großteil der Gelder nach Sierra

⁵⁵ Pierre Robert / Andrew Mack, 2004: United Nations. Bradford University et al. London: DFID (Evaluation Report EV 647; March 2004), Ziff. S10; siehe auch Ziff. S2-4, S9.

⁵⁶ Vgl. Austin / Chalmers (Fn. 37), Ziff. S59-60.

Leone und Afghanistan. Die anderen Länderprogramme waren demgegenüber klein dimensioniert und erhielten mitunter weniger als £2 Mio. pro Jahr. Diese Ressourcen sind aber zu gering, um die mitunter hoch gesteckten Ziele auch nur annähernd zu erreichen. Will man die verbleibenden Gelder nicht nach dem „Gießkannenprinzip“ verteilen, so wird eine Konzentration der Länder- und Regionalstrategien notwendig sein. Die Evaluation spricht sich in der Tendenz dafür aus, Strategien eher für spezifische Konflikte als für Subregionen zu entwickeln und die Gelder dementsprechend zu bündeln.⁵⁷

ORGANISATION DER FONDS UND RESSORTKOOPERATION. Zwischen dem *Global* und dem *African Conflict Prevention Pool* gibt es erhebliche Überschneidungen. So werden zahlreiche Maßnahmen zur Sicherheitssektorreform in Subsahara-Afrika aus der Themenstrategie des GCPP finanziert. Vor diesem Hintergrund sind einige organisatorische Alternativmodelle vorgeschlagen worden, die von einer Zusammenlegung der beiden Fonds bis zu einer völligen Neuorganisation in regionale Fonds reichen (z.B. Subsahara-Afrika, Mittlerer Osten und Südafrika, Osteuropa und frühere Sowjetunion, Süd- und Ostasien). Die Evaluation brachte darüber hinaus die Schaffung einer *Joint Conflict Prevention Coordination Unit* ins Gespräch, die die einschlägig zuständigen Arbeitseinheiten der Ressorts und Geheimdienste zusammenführen würde und im Außenministerium angesiedelt wäre.⁵⁸ Die britische Regierung hat sich zu den Reformvorschlägen mittlerweile in einer Stellungnahme recht klar geäußert:⁵⁹ Ein separater Afrika-Fonds wird weiterhin als notwendig angesehen, da die Zusammenlegung bestehende Arbeitsstrukturen stören und nicht unbedingt zu mehr Effizienz führen würde. Gegenüber einer Aufteilung in Regionalfonds herrscht Zurückhaltung, insofern dies zahlreiche Änderungen bei der Budgetierung wie auch bei den formellen Kompetenzverteilungen innerhalb der Regierung erforderlich machen würde. Eine neue, relativ eigenständige Präventionseinheit erachtet die Regierung nicht als sinnvoll. Sie favorisiert das in den Fonds praktizierte Konzept der „virtual teams“, da diese die Rückkoppelung der ressortübergreifenden Abstimmungsprozesse mit den Ministerien am besten gewährleisten.

GEMEINSAMES ANALYSEINSTRUMENT. Die Einrichtung der Pools hat nach überwiegender Einschätzung die Kommunikationsdichte zwischen den ver-

⁵⁷ Vgl. zu diesem Absatz Austin et al. (Fn. 37), Ziff. S. 19 ff.; S33; Austin / Chalmers 2004 (Fn. 37), Ziff. 61.

⁵⁸ Vgl. Austin et al. (Fn. 37), Ziff. S49-S51, S59-62; Greg Austin, Evaluation of the Conflict Prevention Pools. Review of the UK Government Approach to Peacebuilding. London: DFID 2004 (EVSUM EV647), Ziff. 23.

⁵⁹ DFID / FCO / MOD / Cabinet Office, Evaluation of the Conflict Prevention Pools. UK Government Response. London (July 2004), Ziff. 7, 9, 14.

schiedenen Ministerien erhöht, wobei der Effekt in London offenbar stärker als auf Länderebene (Botschaften, DFID-Büros etc.) zutage tritt⁶⁰. Auffällig ist allerdings, dass die britische Regierung über kein einheitliches Instrument für die Analyse von Konflikten verfügt, das eine verbindliche Grundlage für Frühwarnung und Strategieformulierung bilden könnte. Das Entwicklungshilfeministerium hat zwar im Jahr 2002 das *Strategic Conflict Assessment* (SCA) entwickelt. Doch befindet sich dieses Instrument in der Erprobungsphase und wird noch nicht umfassend verwendet. Im ACPP gab es zudem deutliche Vorbehalte gegenüber dem Einsatz von SCA, da dieser als zu aufwendig und personalintensiv erachtet wurde. Das Evaluationsteam favorisiert trotz dieser Vorbehalte ein einheitliches System der Konfliktanalyse und Frühwarnung. Die britische Regierung hat diesen Vorschlag in Form eines Prüfauftrags aufgenommen, setzt aber in ihrer Stellungnahme stärker auf die Vielfalt von Analyseinstrumenten und einen verbesserten Informationsaustausch.

III. Fazit und Schlussfolgerungen

Der im Mai 2004 verabschiedete „Aktionsplan Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung wie auch die im April 2001 eingerichteten britischen *Conflict Prevention Pools* zeigen, dass maßgebliche europäische Staaten Krisenprävention als politische Leitorientierung ernst nehmen. Die Herangehensweisen sind zunächst einmal recht verschieden und spiegeln oftmals die unterschiedlichen politischen Kulturen der beiden Länder wider. Unterschiede lassen sich für die konzeptionellen Ausgangspunkte, inhaltlichen und geographischen Prioritätensetzungen, die Koordinierungs- und Anreizmechanismen sowie für die Ausstattung mit personellen und finanziellen Ressourcen herausarbeiten.

(a) Der deutsche Aktionsplan legt inhaltlich einen recht weiten *Sicherheitsbegriff* zugrunde, der neben der Entwicklungs-, Außen- und Sicherheitspolitik auch andere Politikfelder (u.a. Wirtschaft, Finanzen, Umwelt, Inneres, Justiz, Kultur) einbezieht. Krisenprävention zielt nicht allein auf Fragen der Eskalation und Deeskalation akuter Gewaltkonflikte, sondern auch auf strukturelle Ursachen und Bedingungsfaktoren. Außerdem betont der Aktionsplan die notwendige Stärkung *ziviler* Instrumente neben den (ebenfalls erforderlichen) militärischen Kapazitäten. Der britische Ansatz konzentriert sich demgegenüber weitgehend auf die Schnittstelle von FCO, DFID und MOD im Sicherheitsbereich und ist relativ stark am Krisenmanagement und der militärischen und polizeilichen Stabilisierung von Nachkriegssituationen orientiert.

⁶⁰ Vgl. zu diesem Absatz Austin et al. (Fn. 37), Ziff. S16, S17, S32; DFID et al. (Fn. 58), Ziff. 6.

(b) Deutschland tut sich im Bereich der Krisenprävention äußerst schwer mit einer thematischen und regionalen *Prioritätensetzung*. Hier und da sind inhaltliche Schwerpunkte zwar erkennbar, so etwa die Verrechtlichung der internationalen Beziehungen, der Einsatz für Rechtsstaatlichkeit, die Betonung der Armutsbekämpfung sowie die Förderung transnationaler Kooperation im Umweltbereich. Doch werden diese Akzente nicht schlüssig zusammengebunden. Nicht zuletzt mangelt es an einem ressortübergreifenden Konsens, in welchen Ländern und Regionen sich Deutschland besonders engagieren soll und in welchen es aufgrund mangelnder Ressourcen oder unzureichend ausgeprägter Interessen nicht besonders stark vertreten sein will. Auf der Ebene der Ressorts gibt es mittlerweile zwar erste Ansätze zur stärkeren Konzentration. So hat das Auswärtige Amt für den afrikanischen Kontinent Regionalstrategien entwickelt. Das BMZ hat seinerseits im Jahr 2000 eine regionale und sektorale Schwerpunktbildung vorgenommen.⁶¹ Diese Prozesse können sich jedoch nicht auf eine übergreifende Ziel- und Interessendefinition der Bundesregierung stützen. Im Rahmen des GCPP und des ACPP ist die britische Regierung hier einen Schritt weiter gegangen, liegen doch mittlerweile eine ganze Reihe Länder- und Regionalstrategien vor. Im Falle Sierra Leones ist zudem eine ausdrückliche Schwerpunktsetzung auf ein einzelnes Land gelungen, mit der sich messbare Wirkungen erzielen ließen. In den finanziell schlechter ausgestatteten Länder- und Regionalstrategien war der zusätzliche Nutzen der Fonds aber offenkundig geringer; hier kam allzu oft das auch für die deutsche Politik nicht untypische „Gießkannenprinzip“ zur Geltung. Inhaltlich hat sich die britische Politik eindeutig mit der Sicherheitssektorreform profiliert. Auch wenn bei den CPPs durchaus die Gefahr einer Engführung von Krisenprävention auf dieses Thema besteht,⁶² so läßt sich doch von der politisch-administrativen Fähigkeit lernen, intellektuelle, materielle und operative Ressourcen in einem Handlungsfeld zu bündeln.

(c) Der deutsche Aktionsplan setzt zur Verankerung des Präventionskonzepts weitgehend auf *horizontale Koordination* zwischen den Ministerien. Dahinter steht die Vorstellung einer vernunftgeleiteten Politik, die normative Leitbilder (Multilateralismus, internationale Verrechtlichung, nachhaltige und soziale Entwicklung, Rechtsstaatlichkeit, Förderung lokaler Friedenspotenziale, Do-No-Harm-Prinzip etc.) schrittweise in die Realität übersetzt. Die Inter-

⁶¹ Vgl. Michael Bohnet, Regionale und sektorale Schwerpunktbildung in der EZ. Die Arbeit an der neuen Länderliste, in: E+Z – Entwicklung und Zusammenarbeit, 41 (2000) 7/8, S. 196-197.

⁶² Das Fondsmodell braucht natürlich nicht zwangsläufig zu einer Konzentration auf den Sicherheitsbereich führen, wie das relativ positiv bewertete Engagement des GCPP bei der Förderung ziviler Reformkräfte in Georgien zeigt.

essenbestimmtheit eigener ist demgegenüber weitgehend unreflektiert, auch die Eigenlogik bürokratischen Handelns bleibt außer Acht. Das britische Fondsmodell trägt den zuletzt genannten Faktoren eher Rechnung. Zum einen wurden klare Kriterien für Länder- und Regionalschwerpunkte entwickelt, die nicht zuletzt auf einen Mehrwert britischen Engagements abzielen. Zum anderen wurde der Einigungsdruck auf die Ressorts erhöht, insofern der Zugriff auf die Fondsgelder Konsens zwischen den Ministerien oder sogar die Verabschiedung gemeinsamer Strategien voraussetzt.

(d) Hinsichtlich der Ausstattung mit *personellen* und *finanziellen Ressourcen* für die zivile Krisenprävention übt sich die Bundesregierung in Zurückhaltung, die in eklatantem Missverhältnis zu den selbst gesteckten Zielen, aber auch zu den Aufwendungen für militärische Interventionen steht. Die neuen Instrumente „Friedenserhaltende Maßnahmen“ (FEM-Titel), ZFD und ZIF blieben innerhalb der ersten drei Jahre zusammen genommen deutlich unter der 100-Mio.-EUR-Schwelle.⁶³ Hinsichtlich zukünftiger Maßnahmen ist der Aktionsplan weitgehend an einer bloßen Verstetigung der Haushaltsmittel orientiert. Großbritannien ist in dieser Hinsicht beherzter. So wurden für die regionalen, thematischen und institutionenorientierten Programme in den ersten drei Haushaltsjahren £416 Mio. ausgegeben; hinzu kommt das nennenswerte Budget für Peace-Support-Missionen. Der Gedanke der Kostenneutralität spielt in Großbritannien allerdings ebenfalls eine Rolle. So lag der Gründung der Fonds u.a. die Erwartung zugrunde, durch intensivierete Präventionsaktivitäten Einsparungen im Peacekeeping-Bereich zu erzielen. Die Evaluationsstudien haben diese Annahme freilich relativiert. Demnach wird sich das Peacekeeping-Budget wohl nur in solchen Fällen reduzieren lassen, in denen Großbritannien in einem Land bereits stark engagiert ist und gezielte Maßnahmen zum Aufbau lokaler Sicherheitskräfte Entlastung schaffen. In allen anderen Fällen sind unmittelbare Rückwirkungen auf die britischen Militärausgaben eher unwahrscheinlich. Auch hinsichtlich der notwendigen personellen Ressourcen gibt es keinen Grund zur Entwarnung. Ein verstärktes krisenpräventives Engagement erhöht, so die Evaluationsstudien, den Bedarf an qualifizierten und erfahrenen Experten, insbesondere für politisch sensible Programme. Diesen Engpass erkennt die britische Regierung an und will demzufolge in Zukunft mehr Personal vorhalten⁶⁴.

Wie kann es nun weitergehen mit effektiver Krisenprävention? Ein vielversprechender Ansatz dürfte darin bestehen, die Erfahrungen von Partnerländern

⁶³ Zum Vergleich: Die Auslandseinsätze der Bundeswehr kosteten allein im Jahr 2003 etwa 1,35 Mrd. EUR; vgl. Nachtwei (Fn. 2), S. 4.

⁶⁴ Vgl. zu diesem Absatz Austin (Fn. 57), Ziff. 22, Austin et al. (Fn. 37) Ziff. S33, S42; Austin / Chalmers (Fn. 37), Ziff. 18-19.

aufzugreifen. Der deutsche Aktionsplan enthält bereits den Prüfauftrag, ob und wie das britische Fondsmodell nutzbar zu machen ist. Die ersten Erfahrungen in Großbritannien sprechen dafür, die Fondsgelder nicht allzu breit zu streuen und an klar definierte strategische Ziele zu koppeln. Diese waren insbesondere in Sierra Leone vorhanden, wo es nach dem Motto „security first“ um die Bündelung von Ressourcen zur Stabilisierung der Sicherheitslage ging.⁶⁵ Insgesamt variiert der Erfolg des international stark beachteten Fondsmodells allerdings je nach Länder- und Regionalstrategie erheblich, wie nicht zuletzt die Evaluierung für Afghanistan zeigte: „The GCPP somewhat perversely is invisible in Afghanistan but viewed as ‚cutting edge‘ and innovative on the international stage“.⁶⁶

Das zentrale Defizit des deutschen Aktionsplans liegt zweifelsohne bei der Identifizierung von Prioritäten und der Formulierung operationalisierbarer Handlungsziele („benchmarking“). Die jüngste Verständigung auf „Leuchtturmprojekte“ – Entsendegesetz, Ländergesprächskreise, Sicherheitssektorreform, Prüfauftrag Fondsmodell – kann ein erster Schritt sein, diese Schwäche zu überwinden. Fragwürdig ist allerdings, ob der inhaltliche Fokus auf „Sicherheitssektorreform“ besonders innovativ ist, sind hier doch andere Länder, v.a. Großbritannien, bereits sehr aktiv. Einen konzeptionellen Mehrwert bietet der deutsche Aktionsplan demgegenüber gerade bei der Förderung rechtsstaatlicher Strukturen, der Stärkung gesellschaftlicher Friedenspotenziale⁶⁷ oder auch bei der Schaffung gerechter und nachhaltiger Lebensbedingungen. In diesen Handlungsfeldern ließen sich wirkliche „Markenzeichen“ deutscher Präventionspolitik entwickeln. In Frage kämen beispielsweise der Aufbau von Rechtsstaatlichkeit sowie der Umgang mit Staatsversagen und Staatsverfall – zwei Themen, für die der Aktionsplan interessante Vorschläge unterbreitet hat.⁶⁸

⁶⁵ In Anlehnung an derartige Stabilisierungsansätze richtete die niederländische Regierung jüngst ebenfalls einen Stabilitätsfonds („Stability Fund“) ein, der gemeinsam vom Außen- und Entwicklungsministerium verwaltet wird und im ersten Jahr mit 70 Mio. EUR ausgestattet wurde. Vgl. US Department of State, Background Note: Netherlands, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3204.htm> (abgerufen am 15.01.2005).

⁶⁶ Goodhand / Bergne (Fn. 51), Ziff. S18.

⁶⁷ Siehe hierzu auch: Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Frieden braucht Gesellschaft! Gesellschaftliche Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung. Eine Bestandsaufnahme. Bonn (Dezember 2003), <http://www.konfliktbearbeitung.net/downloads/file285.pdf> (abgerufen am 15.12.2004).

⁶⁸ Vgl. Aktionen 81 bis 89; siehe zum „Umgang mit dem Zerfall staatlicher Autorität“ auch die Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion. Berlin (BT-Drucksache 14/9623 vom 26.6.2002).

Ein weiteres Manko des Aktionsplans ist das überaus starke Zutrauen in die Selbstkoordination der Ministerien. Die Frage, wie angesichts machtpolitischer und bürokratischer Konkurrenz zwischen den Ressorts eine „Politik aus einem Guss“ bewerkstelligt werden kann, bleibt unbeantwortet. Auch das Fondsmodell bietet hierfür offenkundig noch keine Patentlösung, könnte in ausgewählten Fällen aber durchaus einen Mehrwert bringen. Im Unterschied zum britischen Modell kann es sinnvoll sein, von vornherein einen Themenschwerpunkt mit einem besonderen regionalen Engagement zu verbinden. In Anlehnung an die Ausführungen des Aktionsplans böte sich etwa der Wiederaufbau von Polizei, Justiz und Rechtsstaatlichkeit in einer ausgewählten Krisenregion für ein Pilotprojekt an, wobei neben dem Entwicklungs- und Außenministerium auch die Ressorts für Inneres und Justiz einbezogen werden müssten.

Die jüngsten britischen und deutschen Initiativen sind hinsichtlich institutioneller Neuerungen und Koordinationsmechanismen primär am eigenen Land ausgerichtet. Dies ist zum Teil dem Umstand geschuldet, dass mehr Kohärenz auf nationaler Ebene die Voraussetzung für ein glaubwürdiges internationales Engagement darstellt. Damit es aber nicht zu einer „Nationalisierung“ der Präventionspolitik kommt, ist eine frühzeitige Verkopplung insbesondere mit Bemühungen auf Ebene der europäischen Union notwendig. Dabei geht es zum einen darum, Schwerpunkte, für die es in der EU bereits Instrumente gibt, nicht durch eigene Strukturen zu verdoppeln. Ein Beispiel ist der Aufbau regionaler und subregionaler Kapazitäten für militärische Friedensoperationen in Afrika. Hierfür hat die EU jüngst eine *African Peace Facility* gegründet, der für die Jahre 2004 bis 2006 insgesamt 250 Mio. EUR zur Verfügung stehen und die Bezugspunkt nationaler Aktivitäten in diesem Bereich sein sollte.⁶⁹ Daneben muss aber auch die europäische Handlungsfähigkeit selbst gestärkt werden. Der Aktionsplan plädiert für eine eingehende Überprüfung der Kohärenz auf EU-Ebene (Aktion 48) und für den Ausbau der *Conflict Prevention Unit* (Aktion 49). Was spricht dagegen, diese Zielsetzungen zusammen mit gleichgesinnten Partnern zu konkretisieren und in einem „europäischen Leuchtturmprojekt“ voranzubringen?

⁶⁹ 200 Mio. EUR entfallen auf die direkte Finanzierung afrikanischer Peacekeeping-Operationen (Tagegelder, Kommunikationsausrüstung, Transport, Logistik, etc.); das verbleibende Geld wird zu einem Großteil in die Vorbereitung und das Management von Peacekeeping-Operationen seitens der AU und subregionaler Organisationen investiert. Vgl. European Commission, Security Peace and Stability for Africa. The EU-funded African Peace Facility. Brussels: Directorate-General for Development (DE 125, July 2004), http://europa.eu.int/comm/development/index_en.htm (abgerufen am 15.01.2005).

Abkürzungen

BAKS	Bundesakademie für Sicherheitspolitik
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
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FFI	Fonds für Friedenseinrichtungen und -initiativen
FriEnt	Gruppe Friedensentwicklung
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
InWEnt	Internationale Weiterbildung und Entwicklung GmbH
IstGH	Internationaler Strafgerichtshof
IWF	Internationaler Währungsfond
PCIA	Peace and Conflict Impact Assessment
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
VN-SR	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen
ZFD	Ziviler Friedensdienst
ZIF	Zentrum für Internationale Friedensmissionen
zivik	Projektbüro zivile Konfliktbearbeitung des Instituts für Auslandsbeziehungen

Aufbau und Maßnahmen des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung vom 12. Mai 2004.

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
I. Kernpunkte (S. 1-4)	Zusammenfassung der wichtigsten Handlungsfelder und zusammenfassende Auflistung einiger wichtiger Aktionen	
II. Kriegerische Konflikte und zivile Krisenprävention (S. 5-9)	<ol style="list-style-type: none"> 1. „Neue Kriege“, Gewaltökonomien, und Terrorismus (S. 5-6) 2. Die Herausforderungen ziviler Krisenprävention (S. 6-8) 3. „Zivile Krisenprävention“ – das Gesamtkonzept der Bundesregierung (S. 8-9) Konzeptionelle Grundlegung, auf der die nachfolgenden Kapitel und Aktionen aufbauen	
III. Multilaterale Ansätze (S. 10-35)	1. VN und globale Handlungsfelder (S. 10-25)	<p>1.1 VN – institutionelle Stärkung und Politikgestaltung (S. 10-15)</p> <p>A1: Krisenpräventives Mainstreaming im VN-System (S. 14)</p> <p>A2: Effizienzerhöhung und Struktur Anpassungen im VN-System (S. 14)</p> <p>A3: Stärkung krisenpräventiver Kapazitäten gem. A/RES/57/26 v. 19.11.2002 (S. 14)</p> <p>A4: Gesetzliche Absicherung der Entsendung von zivilem Personal für internationale Friedensmissionen (S. 14)*</p> <p>A5: Multidimensionale Mandate für VN-Missionen (S. 14)</p> <p>A6: Menschenrechtskomponenten bei friedenserhaltenden Missionen (S. 14)*</p> <p>A7: Angemessene Beteiligung von Frauen bei der Umsetzung von Friedensabkommen (S. 15)*</p> <p>A8: Frauen als Friedensaktivistinnen fördern (S. 15)</p> <p>A9: Aufwertung von UNEP als schlagkräftige Umweltorganisation mit Profil bei Krisenprävention (S. 15)*</p> <p>A10: Unterstützung des UNDP Trust Fund for Crisis Prevention and Recovery (S. 15)</p> <p>A11: Unterstützung des UNDP-Schwerpunktprogramms Krisenprävention und Wiederaufbau (2004-2007) (S. 15)</p>

* Ausgewählte Aktionen, auf die in dem Beitrag von Tobias Debiel eingegangen wird.

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
III. Multilaterale Ansätze (S. 10-35) (fortgesetzt)	1. VN und globale Handlungsfelder (S. 10-25) (fortgesetzt)	<p>A12: Konzeptioneller Dialog mit UNDP (S. 15)</p> <p>A13: Dialog der im Entwicklungsbereich tätigen VN-Organisationen über Krisenreaktion und Post-Konflikt-Situationen (S. 15)</p> <p>A14: Krisenprävention durch Umsetzung der VN-Millenniumserklärung (S. 15)</p> <p>A15: Schaffung eines formellen Kooperationsrahmens für VN und regionale Organisationen (S. 15)</p> <p>A16: Stärkung des Tripartite Plus-Prozesses (effektivere Zusammenarbeit zwischen VN, NATO, OSZE und EU) (S. 15)</p> <p>A17: On-call-lists (Bereitschaftslisten) für Militär, Polizei- und Zivilexperten (S. 15)*</p> <p>A18: Unterstützung des United Nations Standby Arrangements System (S. 15)</p> <p>1.2 Nichtverbreitung, Abrüstung, Rüstungskontrolle und Rüstungsexportkontrolle (S. 16-18)</p> <p>A19: Verifikationsinstrument für das BWÜ; Verbotserregungen von BWÜ und CWÜ als allgemeines Völkerrecht (S. 17)*</p> <p>A20: Stärkung der Implementierungskapazitäten von Entwicklungsländern (S. 17)</p> <p>A21: Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen durch verstärkte Exportkontrollen und restriktive Genehmigungspraxis bei dual-use-Gütern (S. 17)</p> <p>A22: Initiative zur Kennzeichnung von Waffen und Munition (S. 17)*</p> <p>A23: Vertrauensbildung und Rüstungskontrolle unter Einschluss regionaler Sicherheitsstrategien (S. 17)</p> <p>A24: Restriktiver Ansatz im Rahmen der Fünf-Jahres-Überprüfung des europäischen Verhaltenskodex für Rüstungsexporte in 2004 (S. 17)</p> <p>A25: Überwachung von Waffenvermittlungsgeschäften (S. 17)*</p> <p>A26: Erhöhte Sicherheit des Luftverkehrs gegenüber terroristischen Angriffen gem. G8-Initiative von Evian (2003) (S. 18)</p>

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
III. Multilaterale Ansätze (S. 10-35) (fortgesetzt)	1. VN und globale Handlungsfelder (S. 10-25) (fortgesetzt)	<p>1.3 Verrechtlichung der Konfliktaustragung (S. 16-21)</p> <p><i>I.3.1 Rechtssetzung, Rechtsprechung und Durchsetzung des Rechts (S. 16-20)</i></p> <p>A27: Globale Akzeptanz des ISGH erhöhen (S. 19)*</p> <p>A28: Finanzielle Unterstützung internationaler Strafgerichtshöfe, die nicht auf Pflichtbeiträgen beruhen (S. 19)</p> <p>A29: Beobachtergruppe des VN-SR zu internationaler Gerichtsbarkeit, die auch für kritisch eingestellte Mitglieder des SR offen ist (S. 20)*</p> <p>A30: Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen unter Bedingungen von Krieg und Staatsverfall (S. 20)</p> <p>A31: Prüfung, ob zusammen mit der Wissenschaft ein Prozess zum Ausbau des internationalen Rechtssystems eingeleitet wird (S. 20)</p> <p><i>I.3.2 Sanktionen (S. 20-21)</i></p> <p>A32: Verfeinerung des Sanktionsinstruments, Rechtsschutz für die Betroffenen (S. 21)*</p> <p>A33: Bessere Überwachung von Sanktionen und entsprechende Unterrichtung des VN-SR (S. 21)*</p> <p>A34: Wirkungsprüfung im Vorfeld von Sanktionsbeschlüssen (S. 21)</p> <p>A35: Prüfung, wie die Kapazitäten von Staaten verbessert werden können, die an der Durchführung von Sanktionen beteiligt sind (S. 21)</p> <p>1.4. Globale Partnerschaften (S. 21-22)</p> <p>A36: Einbringung einer erweiterten Neuauflage der VN-Resolution „Auf dem Weg zu globalen Partnerschaften“ in den VN-SR (S. 22)</p> <p>A37: SR-Resolution zur Unternehmensverantwortung in Konfliktregionen (S. 22)*</p>

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
<p>III. Multilaterale Ansätze (S. 10-35) (fortgesetzt)</p>	<p>1. VN und globale Handlungsfelder (S. 10-25) (fortgesetzt)</p>	<p>1.5. Mitwirkung der Internationalen Finanzinstitutionen (S. 22-25) <i>1.5.1. Internationaler Währungsfonds (S. 22-23)</i> A38: Vermeidung von internationalen Finanzkrisen sowie Stabilisierung des internationalen Finanzsystems (S. 23) A39: Erhöhte Konfliktsensibilität des IWF (S. 23)* A40: Wirksame Reaktion des IWF auf externe Schocks (S. 23)* <i>1.5.2. Weltbank und Regionale Entwicklungsbanken (S. 24-29)</i> A41: Ausschöpfung des bestehenden Mandates in Konfliktsituationen (S. 24) A42: Verbindliche Anwendung von Konfliktanalysen etwa bei Armutsbekämpfungsprogrammen (S. 24) A43: Sensibilisierung und Weiterqualifizierung des mit den <i>Poverty Reduction Strategy Papers</i> befassten Personals (S. 25) A44: Verbesserte Koordinierung in Post-Konflikt-Situationen (S. 25) A45: Partnerschaft für transparentes Budgetmanagement im Sicherheitssektor (S. 25)*</p>
	<p>2. Ausbau der regionalen Ebene (S. 25-35)</p>	<p>2.1 Europäische Union (EU) (S. 25-28) A46: Neue Schwerpunkte (z.B. Überwachungsmissionen); Abteilung für Rekrutierung und Qualifizierung von Zivilpersonal (S. 26-27)* A47: Kapazitätsstärkung des Ratssekretariats (S. 27) A48: Überprüfung aller relevanten Arbeitsbereiche auf Kohärenzgebot (S. 27)* A49: Ausbau der Conflict Prevention Unit in der Kommission (S. 27)* A50: Bessere deutsche Polizeit-Rekrutierung für ESVP-Missionen (S. 27)* A51: Verbesserte Handlungsfähigkeit der GASP durch angemessene Finanzausstattung (S. 27)</p>

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
<p>III. Multilaterale Ansätze (S. 10-35) (fortgesetzt)</p>	<p>2. Ausbau der regionalen Ebene (S. 25-35) (fortgesetzt)</p>	<p>A52: Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie (S. 27) A53: Definition prioritärer gemeinsamer Sicherheitsinteressen (S. 27) A54: Optimierung militärischer Fähigkeiten zur Durchführung sog. Petersberg-Operationen (S. 27) A55: Verstärkte Nutzung bestehender Kommunikations- und Dialogstrukturen zwischen EU, Regierungen, Zivilgesellschaft und internationalen Institutionen (S. 27) A56: Verstärkter Austausch mit relevanten Ressorts anderer EU-Mitgliedstaaten (S. 27) A57: Verstärkte Kooperation der EU mit multilateralen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren (S. 27) A58: Engere Kooperation mit den großen Staaten Asiens und mit Russland (S. 27) A59: Implementierung des Göteborger Programms (S. 27) A60: Umsetzung der „Green Diplomacy“-Initiative vom 19./20. Juni 2003 (S. 28)*</p> <p>2.2. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) (S. 28-29)</p> <p>A61: „OSCE first“ – Nutzung komparativer Stärken der OSZE (S. 28) A62: Nutzung des OSZE-Netzwerkes für regionale Konfliktlösung (S. 28) A63: Kontrolle von Kleinwaffen und leichten Waffen; Reform des Sicherheitssektors (S. 28)* A64: OSZE-Unterstützungsangebot zur Bekämpfung von Terrorismus, grenzüberschreitender Kriminalität und Grenzsicherheit (S. 29) A65: Neue Kompetenzen im OSZE-Krisenpräventionszentrum (Polizeiberatung, Anti-Terrorismus-Einheit) (S. 29)* A66: Debatte über „ausgewogenen geographischen und thematischen Ansatz“ („Doppelstandard-Diskussion“) (S. 29)</p>

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
III. Multilaterale Ansätze (S. 10-35) (fortgesetzt)	2. Ausbau der regionalen Ebene (S. 25-35) (fortgesetzt)	<p>A67: Formulierung OSZE-weiter Kriterien für verantwortliche Regierungsführung (S. 29)</p> <p>A68: Fortsetzung der OSZE-Initiative zu „Environment and Security in Central Asia and South East Europe“ (mit UNEP und UNDP) (S. 29)</p>
		<p>2.3. Europarat (S. 29-30)</p> <p>A69: Verstärkte Zusammenarbeit von Europarat und EU bei Krisenprävention (S. 30)</p> <p>A70: Stärkung des Konfliktlösungspotenzials (S. 30)</p> <p>A71: Unterstützung der Resolution zu Gender und Konfliktbearbeitung der 5. Europäischen Gleichstellungskonferenz vom 22./23. Januar 2003 (S. 30)</p>
		<p>2.4. Regionale Friedenskapazitäten stärken – Schwerpunkt Afrika (S. 30-31)</p> <p>A72: Aufbau krisenpräventiver Kapazitäten bei Afrikanischer Union und subregionalen Organisationen (S. 31)</p> <p>A73: Abstimmung sicherheitspolitischer Zusammenarbeit in Afrika im G8-Rahmen (S. 31)</p> <p>A74: Orientierung an NePAD-Initiative (S. 31)</p> <p>A75: Öffnung deutscher Ausbildungsgänge für internationale Teilnehmer (S. 31)</p>
		<p>2.5. Regionale Kooperation fördern – Schwerpunkt Stabilitätspakt Südosteuropa (S. 32-33)</p> <p>A76: Einsatz für weitere Umsetzung des Stabilitätspakts für Südosteuropa (S. 33)</p> <p>A77: Förderung regionaler Zusammenarbeit in konfliktträchtigen Regionen (S. 33)</p>

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
<p>III. Multilaterale Ansätze (S. 10-35) (fortgesetzt)</p>	<p>2. Ausbau der regionalen Ebene (S. 25-35) (fortgesetzt)</p>	<p>2.6. NATO (S. 33-35) A78: Neuaufrichtung der NATO (S. 35) A79: Intensivierung der Partnerschaftsbeziehungen zu Ländern ohne unmittelbare Beitrittsperspektive (S. 35) A80: Weiterführung der „Partnership for Peace“, Stabilisierung auf dem Balkan, sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Kaukasus und in der zentralasiatischen Region (S. 35)</p>
<p>IV. Strategische Ansatzpunkte (S. 36-58)</p>	<p>1. Verlässliche staatliche Strukturen (S. 36-43)</p>	<p>1.1 Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und verantwortliche Regierungsführung (S. 36-39) A81: Universale Durchsetzung der Menschenrechte (S. 39) A82: Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Partizipation (v.a. auch von Frauen) (S. 39) A83: Förderung von Rechtsstaatlichkeit (u.a. auch demokratische Einbettung des Sicherheitssektors) (S. 39) A84: Förderung von Staatlichkeit und verantwortlicher Regierungsführung (S. 39) A85: Wiederaufbau von Rechtssystemen als Schwerpunkt für Post-Konflikt-Situationen (S. 39) A86: Rechtsstaatlichkeit in Post-Konfliktsituationen (richterliche Untersuchungskommissionen, Rechtsstaats Elemente in VN-Missionen, provisorische gerichtliche Strukturen) (S. 39)* A87: Transparente Auswahlverfahren im Justizbereich (S. 39)* A88: Prüfung möglicher Förderung von durch die Bevölkerung legitimierten parlamentarischen Institutionen (S. 39)* A89: Umsetzung der VN-Konvention zur Korruptionsbekämpfung (S. 39)*</p>

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
<p>IV. Strategische Ansatzpunkte (S. 36-58) (fortgesetzt)</p>	<p>1. Verlässliche staatliche Strukturen (S. 36-43) (fortgesetzt)</p>	<p>1.2 Sicherheitssektor (S. 40-43) A90: Demokratische Kontrolle des Sicherheitssektors (S. 43)* A91: Innere Führung bei Partnerstreitkräften; Entsendung militärischer Berater (S. 43) A92: Konzentration von Ausstattungshilfe auf <i>peacekeeping</i>-Fähigkeiten afrikanischer Regional- und Subregionalorganisationen (S. 43) A93: Ausbildungshilfe für präventionsorientierte Qualifikation von Führungspersonal (S. 43) A94: Stärkung fiskalischer Transparenz im Sicherheitssektor (S. 43) A95: Ausstattungshilfe und Menschenrechtstraining für Polizei (S. 43)* A96: Eindämmung von Kleinwaffen (S. 43) A97: Ausbildungsansätze von Grenzschutz- und Zollbeamten (S. 43)</p>
	<p>2. Friedenspotenziale (S. 43-50)</p>	<p>2.1 Zivilgesellschaft (S. 44-46) A98: Ressortsensibilisierung hinsichtlich lokaler Potenziale für Krisenprävention; Entwicklung geeigneter Instrumente wie PCIA (S. 46) A99: Stärkung und Verstärkung der Zivilgesellschaftsförderung (S. 46) A100: Verstärkte Konsultation von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Krisenländern (S. 46) A101: Unterstützung der internationalen und transnationalen Vernetzung zivilgesellschaftlicher Akteure (S. 46) A102: Gezielter Dialog mit deutscher Zivilgesellschaft (S. 46) A103: Einsatz der Bundeswehr für zivile Krisenprävention, sofern zivile Einrichtungen (noch) nicht verfügbar (S. 46)</p>

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
<p>IV. Strategische Ansatzpunkte (S. 36-58) (fortgesetzt)</p>	<p>2. Friedenspotenziale (S. 43-50) (fortgesetzt)</p>	<p>2.2 Medien (S. 47-48) A104: Sensibilisierung von Medienvertretern (S. 48) A105: Ausbildungsprogramme für Journalistinnen und Journalisten (S. 48)* A106: Gremien zur journalistischen Selbstkontrolle (S. 48)* A107: Zugangs erleichterung zu Informations- und Kommunikationstechnologie (S. 48)</p> <p>2.3 Kultur und Bildung (S. 48-50) A108: Kulturaustausch als krisenpräventives Instrument /Unterstützung der UNESCO-Dekade für den Frieden (S. 49) A109: Entwicklungspolitischer Dialog mit islamischen Trägern (S. 50)* A110: Friedenspädagogische Aktivitäten (S. 50)</p>
	<p>3. Lebenschancen (S. 50-58)</p>	<p>3.1 Wirtschaft und Soziales (S. 50-54) A111: Aktionsprogramm 2015 zur weltweiten Halbierung extremer Armut (S. 52) A112: Umsetzung des übersektoralen Konzepts „Friedensentwicklung und Krisenprävention“ in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) (S. 53) A113: Flexibilisierung von EZ-Instrumenten (S. 53) A114: Soziale Gerechtigkeit als Schwerpunkt im Rahmen der Armutsbekämpfungsstrategien (S. 53) A115: Verzahnung von humanitärer Soforthilfe und entwicklungspolitischer Zusammenarbeit (S. 53) A116: Privatwirtschaft in Konflikt-/Post-Konflikt-Situationen: Beratungsangebote und Dialogforen (S. 53)* A117: Transparenz von Einnahmen aus der Nutzung von Rohstoffen (S. 53) A118: Transparenz von Zahlungen der rohstoffabbauenden Industrien (Extractive Industries Transparency Initiative) (S. 53)</p>

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
IV. Strategische Ansatzpunkte (S. 36-58) (fortgesetzt)	3. Lebenschancen (S. 50-58) (fortgesetzt)	<p>A119: Kontrolle des illegalen Finanzverkehrs auf nationaler und internationaler Ebene (S. 53)*</p> <p>A120: Finanzielles Austrocknen von Kriegsökonomien (z.B. Kimberly-Prozess) (S. 54)</p> <p>A121: Berücksichtigung der Konfliktrelevanz bei Investitions- und Exportkreditgarantien (S. 54)*</p> <p>A122: Reduktion der Anfälligkeit von rohstoffabhängigen Ökonomien gegenüber Preisschocks (S. 54)</p>
		<p>3.2 Umwelt und Ressourcen (S. 54-58)</p>
		<p>A123: Normative Standards im Bereich Umwelt und menschlicher Sicherheit (S. 57)</p> <p>A124: Kohärente Bodenpolitik in Partnerländern, v.a. in Post-Konflikt-Staaten (S. 57)</p> <p>A125: Grenzüberschreitende Wasserkoooperation im Rahmen des „Petersberg-Prozess“ (S. 57)</p>
		<p>A126: Stärkung der Flussgebietskommission in Afrika (S. 57)</p> <p>A127: Beitrag zu Wasserversorgung und -entsorgung bei armen Bevölkerungsschichten (S. 57)</p>
		<p>A128: Grenzübergreifende Zusammenarbeit in Krisengebieten (z.B. „Peace Parks“ im südlichen Afrika) (S. 57)</p>
		<p>A129: Verbreitung erneuerbarer Energien und Erhöhung von Energieeffizienz (S. 57)</p> <p>A130: „Friedensdividende“ durch Förderung erneuerbarer Energien im Rahmen der „like-minded-countries“-Initiative (S. 57)</p>
		<p>A131: Netzwerkbildung im Bereich „Umwelt und Krisenprävention“ (S. 57)*</p> <p>A132: Unterstützung der Nil-Initiative und der Flussgebietskommissionen im südlichen Afrika (S. 57)</p>
		<p>A133: Umsetzung der Empfehlungen der Weltkommission für Staudämme im südlichen Afrika (S. 58)</p> <p>A134: Bekämpfung von Drogenökonomien durch alternative Entwicklung*</p>

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
V. Infrastruktur der zivilen Krisenprävention (S. 59-68)	1. Querschnittsaufgabe (S. 59-61)	<p>A135: Ernennung von Ressortbeauftragten bzw. Ansprechpartnern für zivile Krisenprävention (S. 61)*</p> <p>A136: Ressortkreis zivile Krisenprävention unter Vorsitz des AA (S. 61)*</p> <p>A137: Bedarfsgerechte Bereitstellung des für Krisenprävention erforderlichen Personals (S. 61)</p> <p>A138: Praxismäße ressortübergreifende Weiterbildungen (inkl. Simulationen) (S. 61)*</p> <p>A139: Verstärkung der Haushaltsmittel für Krisenprävention (S. 61)*</p>
	2. Ressortkoordination (S. 61-63)	<p>A140: Ressortübergreifende Länder- bzw. Regionalstrategien sowie Länder- und Regionalgesprächskreise (S. 62)*</p> <p>A141: Informationsaustausch zwischen den Ressorts (S. 62)</p> <p>A142: Information des Ressortkreises durch das Krisenreaktionszentrum (S. 62)</p> <p>A143: Verbesserte Koordinierung deutscher Akteure vor Ort durch Botschaften (S. 63)</p> <p>A144: PCIA als gemeinsames Analyseinstrument von Ressorts und Vorfeldorganisationen (S. 63)</p> <p>A145: Gemeinsam verwalteter Fonds nach britischem Modell: Prüfung und eventuell Pilotprojekt (S. 63)*</p>
	3. Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Akteuren (S. 63-64)	<p>A146: Abstimmung zwischen Ressortkreis und Ansprechpartnern der Zivilgesellschaft (S. 64)</p> <p>A147: Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure über einen Beirat für zivile Krisenprävention (S. 64)</p> <p>A148: Weitere Koordinierungsmaßnahmen mit staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren vor Ort (S. 64)</p> <p>A149: Möglichkeit zusätzlicher Konsultationen zur Abstimmung von Maßnahmen (S. 64)</p> <p>A150: Stärkung und Ausbau von FriEnt (S. 64)*</p> <p>A151: Verstärkung von zivik und FFI (S. 64)</p>

Kapitel	Unterkapitel	Aktionen
V. Infrastruktur der zivilen Krisenprävention (S. 59-68)	4. Spezifische Strukturen und Maßnahmen (S. 64-67)	<p>A152: Internationalisierung des ZIF, ggf. Ausbau zur vollwertigen Entscheideorganisation, gesetzliche Absicherung der Entsendung (S. 66)*</p> <p>A153: Ausbau des ZFD (S. 66)*</p> <p>A154: Beirat für zivile Krisenprävention aus Repräsentanten der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft (S. 66)</p> <p>A155: Verzahnung von Weiterbildungsangeboten (BAKS, InWEnt) oder Einrichtung einer deutschen Friedensakademie (S. 66)*</p> <p>A156: Prüfung einer verbesserten Koordination der Utstein-Länder (Großbritannien, Deutschland, die Niederlande und Norwegen) (S. 67)</p>
	5. Umsetzung des Aktionsplans (S. 67)	<p>A158: Zweijährliche Berichtspflicht gegenüber dem Deutschen Bundestag (S. 67)*</p> <p>A159: Evaluierungsempfehlungen durch den Beirat für Krisenprävention (S. 67)*</p> <p>A160: Forschungsauftrag zur Schließung konzeptioneller Lücken im Bereich ziviler Krisenprävention (S. 67)</p> <p>A161: Zweijährliche Aktualisierung der Bestandsaufnahme; systematische Aufarbeitung von Informationen; Prüfauftrag Datenbank (S. 67)*</p>
Anhang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Glossar 2. Institutionen 3. Projekte und Initiativen 4. Dokumente 5. Gesamtkonzept „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung vom 7. April 2000 	

Zusammenstellung: Tobias Debiel, Rene Gradwohl & Christoph Pohlmann; auf der Grundlage des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung vom 12. Mai 2004. Berlin; via Internet: (http://www.diplo.de/www/de/ausenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan.pdf, abgerufen am 14.12.2004).

Ein Abkürzungsverzeichnis findet sich auf S. 298.