

***Kurt-Jürgen MAAß***

## **KRISENPRÄVENTION UND AUßENPOLITIK**

Dr. Kurt-Jürgen Maaß ist Generalsekretär des Instituts für Auslandsbeziehungen in Stuttgart. Er hat einen Lehrauftrag an der Universität Tübingen. Dies ist sein Semestereröffnungsvortrag am 26. April 2004 im Rahmen seines Hauptseminars *Krisenprävention und Außenpolitik* am Institut für Politikwissenschaft.

Die Welt ist von kriegerischen Konflikten geprägt, im letzten Jahr wurden 40 größere gezählt, 40 % davon in Afrika. Herfried Münkler hat hierfür den Begriff "Neue Kriege" geprägt, obwohl sie so neu eigentlich gar nicht sind. Münkler selbst vergleicht die neuen Kriege mit den Konstellationen des Dreißigjährigen Krieges und seiner Gemengelage aus privatem Bereicherungs- und persönlichen Machtstreben, Expansionsgelüsten, Interventionen zur Rettung bestimmter Werte sowie dem inneren Ringen um Macht-, Einfluss- und Herrschaftspositionen, nicht zuletzt auch aus religiösen Gründen (Münkler, S. 9). Viele neue Staaten, die in den letzten 40 Jahren Mitglied der UNO geworden sind, sind in ihrem Staatsbildungsprozess gescheitert, die Eliten sind korrupt, die Strukturen völlig instabil oder in einem zunehmenden Zerfallsprozess ("failed states"). In vielen Regionen hat sich die Gewalt entstaatlicht, sie ist asymmetrisch und verselbständigt sich immer mehr in der Hand von "Gewaltakteuren". Dies führt zu Kriegen, deren Länge sich nicht mehr in Jahren, sondern Jahrzehnten bemisst, wie beispielsweise Angola, Sudan, Somalia, Afghanistan. Die Konflikte sind überwiegend politisch und gesellschaftlich erzeugt, zwei Drittel werden auch mit ethnisch-religiösen Ursachen verbunden. Die wirtschaftliche Entwicklung in vielen Ländern kommt nicht allen zugute, der Ausgleich zwischen den Interessengruppen funktioniert nicht, privilegierte Staatseliten und marginalisierte Gruppen werden polarisiert (Ropers, S. 28).

In Entwicklungsprozessen von Gesellschaften sind Konflikte unvermeidbar. Unsere eigene Geschichte der letzten Jahrhunderte gibt davon ein beredtes Zeugnis. Die Transformation ganzer Länder und Gesellschaften führt zwangsläufig zu Spannungen, erst recht, wenn damit ein völliger Systemwechsel verbunden ist. Es geht um Macht, Beteiligung und Lebenschancen, um die Definition künftig geltender Wertvorstellungen, um den Ausgleich unterschiedlicher Interessen.

Uns kann nicht gleichgültig sein, was in kriegerischen Regionen geschieht. Deshalb hat der Westen immer wieder militärisch interveniert, aus eigenen Interessen heraus oder unter dem Druck der Weltöffentlichkeit. Lange Zeit gingen diese Interventionen von militärischen Mächten wie den USA, Frankreich oder Großbritannien aus, zunehmend dann über Missionen der UNO mit Blauhelmsoldaten. Auf die "neuen" Kriege waren aber alle nicht eingestellt. Es bedurfte erst dramatischer Entwicklungen, um einen Paradigmenwechsel herbeizuführen. Das entscheidende Ereignis hierfür war 1994 der Völkermord von Ruanda. Der internationalen Gemeinschaft wurde bewusst, dass alle bestehenden Instrumentarien versagt hatten und zugleich die Ergebnisse langjähriger Entwicklungsarbeit vernichtet waren. Die Reaktion hierauf war vielschichtig: die internationalen Organisationen positionierten sich neu, die Nationalstaaten und schließlich auch die Zivilgesellschaften. Was diese Akteure machen können, unterscheidet sich erheblich, ist aber entscheidend aufeinander angewiesen.

Als erstes reagierte die Entwicklungspolitik. Die OECD erarbeitete 1997 "Guidelines on Conflict, Peace and Development" und empfahl vor allem die Förderung von "good governance" und "Zivilgesellschaftlichkeit" sowie die "Zivilisierung" von Einstellungen, Werten und Institutionen (Ropers, S. 17). Kofi Annan veröffentlichte im April 1998 einen UN-Bericht über "Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa" und formulierte darin die Forderung nach einer Neuakzentuierung der Entwicklungspolitik. Der Bericht analysiert die Quellen von Konflikten und erörtert mögliche Befriedungswege in Konfliktsituationen bis hin zu der Unterstützung durch "good governance" und eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung. "Für die Vereinten Nationen", so Kofi Annan, "gibt es kein höheres Ziel, kein tieferes Bekenntnis und keine größere Ambition als einen bewaffneten Konflikt zu verhindern". Seither ist die UN immer wieder auf dieses Thema zurückgekommen, jüngst wieder auf einer internationalen Konferenz in Stockholm mit über 1000 Delegierten aus 58 Ländern, die speziell der Frage gewidmet war, Methoden zu finden, um einen drohenden Völkermord frühzeitig zu erkennen und zu verhindern.

Die Europäische Union beschloss im November 1998, "der Entwicklungszusammenarbeit bei friedensschaffenden Maßnahmen sowie der Verhütung und Lösung von Konflikten" eine neue Rolle zu geben. Das Thema hat inzwischen an Gewicht gewonnen, insbesondere nach dem 11. September 2001. Der Europäische Rat beschloss "ein Programm... zur Verhütung gewaltsamer Konflikte", das Krisenprävention als eine Priorität

des außenpolitischen Handelns der EU etablierte. Ulrich Schneckener (2002) sieht für die Umsetzung drei Säulen, zum einen die vergemeinschafteten Politikfelder, "darunter auch präventionsrelevante Themen wie Außenhandel, Entwicklung, humanitäre Hilfe, EU-Erweiterung, wirtschaftlich-technische Zusammenarbeit mit Drittstaaten sowie Programme zur Demokratisierung und zum Schutz von Menschenrechten", zum zweiten die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und zum dritten die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, also die intergouvernementalen Politiken, bei denen der Europäische Rat als alleiniger Gesetzgeber auftritt.

Klar ist, dass Prävention ein Querschnittsthema ist, das nur durch ein Zusammenwirken von Außenpolitik, Entwicklungspolitik, Sicherheitspolitik, Innen- und Justizpolitik erfolgreich sein kann.

Auch andere internationale Organisationen haben sich des Themas angenommen, darunter die UNDP, die OSZE, der Europarat, die NATO. Der internationale Stabilitätspakt für Südosteuropa gilt inzwischen als Muster für ein langfristig angelegtes Instrument regionaler Krisenprävention. Im Juni 1999 haben mehr als 40 Staaten, internationale Organisationen und Finanzinstitutionen diesen Pakt beschlossen und in vier Jahren insgesamt rund 6 Milliarden Euro dafür aufgebracht, allein 600 Mill. Euro von Deutschland. Inzwischen wurde der Pakt bis 2007 verlängert. Mit dem Stabilitätspakt werden drei sogenannte "Arbeitstische" gefördert: Demokratie und Menschenrechte wirtschaftlicher Wiederaufbau, Entwicklung, Zusammenarbeit, Umweltschutz militärische Sicherheit und Verteidigung sowie Rechtsstaatlichkeit und innere Sicherheit.

Der Stabilitätspakt war der Wendepunkt in Südosteuropa. Er ist eine Mischung aus krisenpräventiven Maßnahmen von außen und der Initiierung von regionaler Kooperation von Konfliktparteien und anderen an der instabilen Lage beteiligten Kräfte von innen.

Ein Beispiel für erfolgreiche Krisenprävention und eine Mischung aus militärischen und zivilen Maßnahmen ist die Entwicklung in Mazedonien. Hier wurden zunächst UN-Blauhelme stationiert, um die slawisch-mazedonische Mehrheit und die albanische Minderheit auseinander zu halten. Angesichts des drohenden Bürgerkrieges bemühte sich die EU intensiv um eine Vermittlung und Befriedung bis hin zu dem internationalen Abkommen von Ohrid vom 13. August 2001, das von demokratisch legitimierten mazedonischen Kräften beider Ethnien unterzeichnet wurde und den Konflikt beilegte. Die NATO unterstützte in mehreren Operationen den Prozess

(Sammlung und Zerstörung von Waffen), die erste militärische EU-Operation (Concordia ab März 2003) konsolidierte das Umfeld. Parallel leisteten der Stabilitätspakt und der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU wirksame Beiträge. Die Eröffnung einer europäischen Perspektive hat entscheidend dazu beigetragen, dass Mazedonien als einzige Republik des ehemaligen Jugoslawiens von einer bewaffneten Auseinandersetzung verschont blieb und nunmehr auf einem positiven Weg zu sein scheint.

Nationale Regierungen haben ebenfalls die Bedeutung des Themas Krisenprävention für ihre Außenpolitik erkannt und entsprechende strukturelle und finanzielle Veränderungen begonnen, darunter vor allem die Niederlande, die skandinavischen Staaten, Großbritannien und Kanada. Die USA erwähnen das Thema in ihrer National Security Strategy vom Herbst 2003, doch gibt es in der praktischen Umsetzung bisher nur zaghafte Ansätze und vor allem überhaupt keinen öffentlichen Diskurs über das Thema (während in Europa das Internet voll mit Fundstellen ist).

Deutschland leistet erhebliche Beiträge zu den multilateralen Ansätzen, vor allem im Rahmen der NATO-Einsätze in Bosnien, Kosovo, Mazedonien und Afghanistan, aber auch im Rahmen des Stabilitätspaktes. Deutschland hatte mit der Regierungserklärung von 1998 erstmals konkrete Politikansätze für "Strategien und Instrumente der Krisenprävention und friedlichen Konfliktbeilegung" beschlossen, vor allem den Aufbau einer Infrastruktur und eine bessere Vernetzung bestehender Initiativen und Ansätze. Im Sommer 2000 wurde ein "Gesamtkonzept" verabschiedet, im Frühjahr 2004 (vermutlich im Mai 2004) will das Bundeskabinett einen "Aktionsplan" beschließen. Hauptziel dieses Aktionsplanes ist eine effizientere Krisenprävention, die vor allem durch die Verbesserung der Koordination und Abstimmung zwischen den Ressorts, mit den internationalen Organisationen sowie mit weiteren Akteuren wie Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft erreicht werden soll und die auf Frühwarnungen vor drohenden Krisen rasch reagieren kann.

Handlungsfelder des Aktionsplanes der Bundesregierung sind:

1. Verlässliche Strukturen und rechtsstaatliche Instrumente zur Konfliktbewältigung zu schaffen, um die Demokratisierung voranzubringen, die Einhaltung der Menschenrechte zu garantieren und die innere Sicherheit zu gewährleisten durch ein funktionierendes staatliches Gewaltmonopol;
2. Lebenschancen zu sichern, weil ohne eine Stabilisierung der wirtschaftlichen Entwicklung, ohne die Stärkung sozialer Strukturen, ohne aktive Armutsbekämpfung, ohne aktive Förderprogramme auch auf den Gebieten

Umwelt und Ressourcen, die Konflikthanfälligkeit einer Gesellschaft nicht zu verringern ist; Friedenspotenziale zu fördern, vor allem unter den Stichworten Zivilgesellschaft, Medien, Kultur und Bildung. Die Zivilgesellschaft ist nach der Definition von Ropers (S. 59) der Zwischenbereich von Privatsphäre, Staat und Markt, "in dem jenseits der Parteipolitik das politische Geschehen maßgeblich mitgestaltet wird". Medien können zu Terror und Gewalt anstiften (Ruanda!), aber auch krisenpräventiv wirken. Journalisten in Krisenregionen müssen deshalb besonders verantwortungsvoll sein, brauchen eine volle Pressefreiheit, eine gute Ausbildung und Professionalisierung. Kultur ist ein immer wichtiger werdender Faktor der Krisenprävention durch Dialog, Austausch, Wertevermittlung, interkulturelle Kompetenz. Bildungssysteme in Krisenländern müssen darin unterstützt werden, den gewaltfreien Umgang mit Konflikten zu fördern und die plurale Behandlung von zeitgeschichtlichen Themen im Unterricht zu ermöglichen.

Krisenprävention wird in Deutschland ebenfalls als eine typische Querschnittsaufgabe zwischen verschiedenen Politikteilen gesehen (Auswärtiges Amt / diplomatische Instrumente, Verteidigungsministerium / militärische Instrumente, Entwicklungshilfeministerium / entwicklungs-politische Instrumente). Sie erfordert ein hohes Maß an effektiver Koordination auch mit nichtstaatlichen Akteuren. Sie muss vor allem in längeren Zeiträumen denken und handeln (auf drei bis zehn Jahre). Dieses langfristige Denken ist auch deswegen wichtig, weil eine Einmischung durch multilaterale oder nationale Aktionen in einem Land sowohl positive als auch negative Einwirkungen haben kann und speziell die negativen sorgfältig bedacht werden müssen. Zu diesen gehören die ungewollte Stabilisierung von Konfliktparteien, die Begünstigung von Klientelsystemen und Korruptionsmöglichkeiten, die Freisetzung von nationalen Haushaltsmitteln für Militärausgaben und ähnliches.

Eine noch relativ junge Entwicklung in diesem Zusammenhang ist der Bedeutungszuwachs der Rolle der Nichtregierungsorganisationen, der sogenannten NGOs, also der privaten nationalen wie internationalen Non-Profit-Organisationen, die sich zum Beispiel in der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit oder der Krisenprävention engagieren. Keine Regierung und keine Interventionsmacht kann Frieden und ein neues, gegenseitiges Vertrauen einfach beschließen. Friedensprozesse brauchen Begleitung und Unterstützung. Dies zu leisten ist eine herausragende Aufgabe der NGOs. Ihre Rollen sind vielfältig. Jeannette Schade definiert sie wie folgt:

"So können sie durch die Beteiligung an Rückführungsprogrammen die Wiedereingliederung von Bürgerkriegsflüchtlingen unterstützen und durch die Basisversorgung der Bevölkerung in (Post-)Konfliktsituationen die soziale Lage stabilisieren helfen; bei Wiederaufbauarbeiten schnell und flexibel soziale Infrastrukturen errichten; Schulen und Ausbildungszentren aufbauen, so dass wertvolle human resources nicht verloren gehen; die Gestaltung einer neuen politischen Ordnung beeinflussen, indem sie sich für die Aufarbeitung von Kriegsverbrechen, die rechtliche und politische Berücksichtigung marginalisierter Gruppen, die Gleichberechtigung und -behandlung von Frauen, Landrechte oder transparente und demokratische Staatsstrukturen einsetzen und so gesellschaftliche Gräben überwinden helfen".

Die NGOs sind angesichts häufig nicht existenter effizienter staatlicher Strukturen die einzige Alternative bei der Hilfe von außen. Sie werden auch deswegen zunehmend genutzt, weil vermieden werden soll, Hilfs- und Entwicklungsmittel direkt an korrupte Regierungen zu geben, weil Pluralismus und Menschenrechte direkt gefördert oder auch gezielt Einfluss auf Politikentwicklung genommen werden soll (Schade, S. 179). So waren NGOs in Palästina vor der zweiten Intifada verantwortlich für 60 % der medizinischen Grundversorgung, 42 % der Krankenhäuser, 90 % der Behindertenzentren, 95 % der Vorschulerziehung (Schade, S. 186). In Afghanistan wird die Gesundheitsversorgung zu 70 % von NGOs gesichert. Allein das Swedish Committee for Afghanistan leitet 168 Kliniken in 18 Provinzen, hat 6000 afghanische Angestellte und ist damit einer der größten Arbeitgeber im Land (Schade, S. 183, 186). 25 % der gesamten Hilfsmittel für Afghanistan laufen über NGOs, weitere 30 % über die UNO.

Wie können nun NGOs konfliktpräventiv effizient werden? Eine im Dezember 2003 veröffentlichte Auswertung fasst 11 möglich Handlungsfelder zusammen ("Frieden braucht Gesellschaft", S. 36 ff): Förderung und Aufbau von NGO-Strukturen (und damit einer Zivilgesellschaft) in Konflikt- und Krisenregionen selbst; Aufbau und Förderung demokratischer Strukturen und Rechtsorgane (good governance), beispielsweise durch Beratung und Unterstützung von Parteien, demokratischen Wahlkämpfen, Wahlbeobachtung, Rechts- und Sicherheitssysteme, außergerichtliche Streit-schlichtungsverfahren, Monitoring von Polizei, Gerichtsverfahren, Gefäng-nissen und politischen Akteuren; Verständigung über Werte und moralische Maßstäbe für das gesellschaftliche Zusammenleben (politische Wertediskussion); Gezielte Einflussnahme auf politische meinungs- und entscheidungsbildende Prozesse; Gezielte Maßnahmen zur Deeskalation gewalt-

förmiger Konflikte (Konfliktmanagement); Friedenspädagogische Bildungsarbeit; Friedenspolitische Lobbyarbeit, Netzwerke, Friedensallianzen; Gezielte Öffentlichkeitsarbeit als Beitrag zur Meinungsbildung und Förderung von Demokratisierung, u.a. mit Beiträgen zum Aufbau einer Infrastruktur für Medien, einer Medienvielfalt, einer Mediengesetzgebung, differenzierter Berichterstattung, Qualifizierung von Journalisten; Bildungspolitische Maßnahmen, Entwicklung von pädagogischen Konzepten und Materialien, Förderung und Unterstützung von Bildungseinrichtungen; Friedenskonsolidierung durch Abbau militärischer Infrastruktur, Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration von Ex-Kombattanten; Förderung der Friedensforschung.

Besonders spannend ist es zur Zeit, die Netzwerkbildung der internationalen NGOs untereinander zu verfolgen. Sie sind dem Aufruf von Kofi Annan gefolgt, sich gemeinsam in die Bemühungen um eine erfolgreiche internationale Krisenprävention einzubringen. Das, was Staaten machen können, ist anderes als das, was internationale Organisationen zu leisten vermögen, und beides unterscheidet sich von der Rolle, die Zivilgesellschaften aus dem Krisenland selbst bzw. aus anderen Ländern über eine Intervention leisten können - und dabei hat jede Organisations- und Interventionsform ihre Vorteile, zumal wenn sie abgestimmt eingesetzt werden und die nötige Kohärenz hergestellt wird. Hier leistet auch das Institut für Auslandsbeziehungen einen wichtigen Beitrag. Es besteht die Hoffnung, auch dadurch auf mittlere Frist wichtige Anstöße zur internationalen Krisenprävention und Friedenskonsolidierung leisten zu können, indem dazu beitragen wird, Institutionen und politische Regelungsmechanismen zu schaffen, die das Austragen von Konflikten dauerhaft in gewaltfreie Bahnen lenken.

#### Literatur:

- Annan, Kofi A.: *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa. Secretary General's Report to the United Nations Security Council, 16 April 1998.* – New York, NY: United Nations, DPI, 1998. – ca. 28 S.; [http:// www.un.org/ ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/main.htm](http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/afrec/sgreport/main.htm)
- *Frieden braucht Gesellschaft. Gesellschaftliche Ansätze in der Zivilen Konfliktbearbeitung. Eine Bestandsaufnahme.* Herausgeber: Initiativkreis Plattform Zivile Konfliktbearbeitung e.V., 2003 – 80 S.
- Münkler, Herfried: *Die neuen Kriege.* – 5. Aufl. 2003 – Reinbek: Rowohlt, 2002. – 285 S., Ill.

- Ropers, Norbert: *Friedensentwicklung, Krisenprävention und Konfliktbearbeitung. Technische Zusammenarbeit im Kontext von Krisen, Konflikten und Katastrophen*. Eschborn: Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2002. – 91 S.
  - Schade, Jeanette: *Zwischen Projektitis und Gegenmachtbildung – NGOs in Prozessen des Nation-Building* – In: *Nation-Building: ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?* / Jochen Hippler (Hg.). Stiftung Entwicklung und Frieden. – Bonn: Dietz, 2004. – (EINE Welt - Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden; Bd. 17), S. 178-194, Lit. S. 192-194.
  - Schneckener, Ulrich: *Konfliktprävention und Krisenmanagement der EU. Lehren aus dem Mazedonien-Engagement*. – In: *Sicherheit für das größere Europa: politische Optionen im globalen Spannungsfeld*. / Hans Arnold ... (Hg.). – Bonn: Dietz, 2002. – (EINE Welt – Texte der Stiftung Entwicklung und Frieden; Bd. 14), S. 268-289, Lit. S. 289.
  - Volmer, Ludger: *Rede zur Gründung des Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) am 24. Juni 2002*. – Berlin: Auswärtiges Amt, 2002. – ca. 5 S.
- [http://www.auswaertigesamt.de/www/de/aussenpolitik/ausgabe\\_archiv?archv\\_id=3301&type\\_id=3&bereich\\_id=16](http://www.auswaertigesamt.de/www/de/aussenpolitik/ausgabe_archiv?archv_id=3301&type_id=3&bereich_id=16)

Stuttgart