

MIT KRISENPRÄVENTION GEGEN HUNGER HAUSHALTSKÜRZUNGEN GEFÄHRDEN AUCH DAS RECHT AUF NAHRUNG

Nr.15 / Oktober 2010

Überblick

Prävention statt Bearbeitung von bereits ausgebrochenen Gewaltkonflikten – dieser Leitgedanke liegt der zivilen Krisenprävention zugrunde. Seit Mai 2004 wird zivile Krisenprävention von der Bundesregierung im Rahmen des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ als ressortübergreifende Aufgabe wahrgenommen. Jetzt steht sie vor einschneidenden Kürzungen. Der Haushaltsentwurf des Auswärtigen Amtes für 2011 sieht nicht nur gravierende Einschnitte in den Bereichen „Humanitäre Hilfe“ und „Menschenrechte“ vor, sondern auch einen Abbau der Mittel für zivile Krisenprävention um rund 30 Prozent. Sollte diese Planung so umgesetzt werden, können viele wichtige Maßnahmen, die von staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen in diesem Feld derzeit umgesetzt werden, nicht mehr aufrecht erhalten werden. Dies wird auch langfristige Folgen für viele Entwicklungsziele haben. Denn die zivile Krisenprävention hilft nicht nur, Opfer von Gewalt zu vermeiden, sondern langfristig die Anzahl der Armen und Hungernden zu reduzieren.

„Frieden und Stabilität sind Voraussetzungen für Entwicklung und Wohlstand. Umgekehrt können diese ohne Entwicklung nicht nachhaltig sein.“ Diese Einsicht lag dem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ zugrunde, den die Bundesregierung 2004 verabschiedete. Vor dem Hintergrund der „gestiegenen Herausforderungen für Frieden und Sicherheit“ und der „gewachsenen internationalen Verantwortung Deutschlands“ bekräftigte die Bundesregierung die Entschlossenheit, „ihre Beiträge zu Frieden, Sicherheit und Entwicklung insbesondere präventiv auszurichten und dabei vorrangig zivile Mittel zum Einsatz zu bringen“. Dabei sollten einerseits die Möglichkeiten der Regierung ausgelotet werden, „die Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik noch stärker für die zivile Krisenprävention zu nutzen“, andererseits sollte „Krisenprävention in größerem Maße als bisher Eingang in die Wirtschafts-, Finanz- und Umweltpolitik finden“.

Zwei Regierungen und sechs Jahre später ist von diesen Plänen nur wenig übrig geblieben. Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP wird der Aktionsplan nicht mehr erwähnt. Im Haushaltsentwurf des Auswärtigen Amtes sind derzeit Kürzungen für den Bereich „Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung“ um rund ein Drittel vorgesehen.

Aktionsplan Zivile Krisenprävention

Der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ ist ein ressortübergreifendes politisches Strategiepapier. Er wurde am 12. Mai 2004 von der rot-grünen Bundesregierung verabschiedet. Neben direkten Maßnahmen der Krisenprävention - wie der Unterstützung von Verhandlungsprozessen, Mediation oder dem Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen - berücksichtigt der Aktionsplan auch andere Politikfelder, z.B. Entwicklungs- und Umweltpolitik, die eher indirekt krisenpräventiv wirken.

Der Aktionsplan bildet bis heute den Bezugsrahmen für die krisenpräventive Politik der Bundesregierung. Die meisten Maßnahmen finden im Rahmen von multilateralen Organisationen, darunter die UN Peace Building Coalition, die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union (GSVP), die OSZE und die OECD sowie die Weltbank statt. Zu den wichtigsten Instrumenten auf nationaler Ebene gehören der Zivile Friedensdienst, das Programm zivik (zivile Konfliktbearbeitung) des Instituts für Auslandsbeziehungen und das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF). Alle zwei Jahre wird dem deutschen Bundestag ein „Umsetzungsbericht“ zum Aktionsplan vorgelegt.

Für einen Politikbereich, der mehr als die meisten anderen auf langfristige Planungen und Kontinuität angewiesen ist, ist dies ein herber Rückschlag. Dabei gibt es viele Argumente - von ethischen bis zu ökonomischen, die nicht nur gegen Kürzungen, sondern für einen *Ausbau* der zivilen Krisenprävention sprechen.

Verantwortung zum Schutz

Spätestens seit den Völkermorden in Ruanda und Srebrenica hat sich in der internationalen Gemeinschaft eine Einsicht durchgesetzt: Wir tragen Verantwortung - auch für das Leid von Menschen am anderen Ende der Welt. Sie fand ihren Ausdruck in dem Konzept der „Schutzverantwortung“ oder „Responsibility to Protect“ (R2P). Auf dem UN Reformgipfel von 2005 bekannten sich 188 Staaten – bis heute jedoch nicht in Form einer völkerrechtlich verbindlichen Norm – zu dem Konzept.

Responsibility to Protect

Das von der „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ (ICISS) entwickelte Konzept besagt, dass Staaten nicht nur dafür verantwortlich sind, ihre eigene Bevölkerung zu schützen, sondern dass sie auch jene Bevölkerungen schützen müssen, deren Regierungen ihnen selbst keinen Schutz gewähren können oder wollen. Dieser Schutz soll vor allem *präventiv* erfolgen, er kann in bestimmten Fällen aber auch unter Anwendung von militärischem Zwang durchgesetzt werden. Die ICISS formuliert eindeutige Bedingungen, unter denen im Schutzinteresse militärischer Zwang ausgeübt werden darf, nämlich im Fall von Völkermord und ethnischen Säuberungen. Als weitere Voraussetzungen für eine militärische Intervention benennt das Dokument der ICISS die Anwendung von Gewalt als letzte Möglichkeit, die Verhältnismäßigkeit der Mittel, die Redlichkeit der Motive und die Aussicht auf Erfolg. Obwohl es von den intervenierenden Staaten immer wieder versucht wird, kann keiner der derzeit laufenden nationalen und internationalen Militäreinsätze mit der R2P gerechtfertigt werden.

Zivile Krisenprävention ist das Kernstück der R2P. Denn die Verantwortung zum Schutz soll vor allem *präventiv* übernommen werden; sie fängt nicht erst dann an, wenn es bereits zu spät ist. Eben erst ist Deutschland als nicht-ständiges Mitglied in den UN Sicherheitsrat gewählt worden. Die daraus erwachsende Verantwortung sollte die Bundesregierung mit

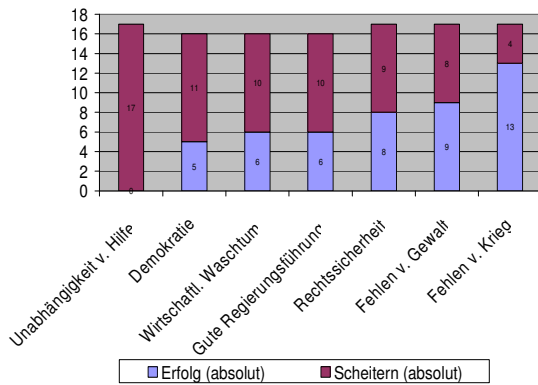
einem stärkeren Engagement in der zivilen Krisenprävention nun auch wahrnehmen.

Damit könnte sie auch einen Beitrag zur Bekämpfung des Hungers leisten. Denn zivile Krisenprävention trägt nicht nur dazu bei, physische Gewalt zu verhindern, sondern auch indirekt, Hunger und Armut zu bekämpfen. Bewaffnete Konflikte und Bürgerkriege verschärfen eklatant Armut und Hunger. Laut Welthungerindex von 2006 haben fast alle Länder, die sich im Bürgerkrieg befinden, ein geringes Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf und liegen somit auf den hintersten Rängen im Index. Auch nach der Beendigung von bewaffneten Konflikten belegen Krisenländer einen sehr viel schlechteren Rang als Länder ohne Konflikte. Nach dem Ende eines Bürgerkrieges liegt das Einkommen der Menschen durchschnittlich um 15 Prozent niedriger als in Ländern, die sich in Friedenszeiten befinden (Welthungerhilfe 2006).

Militärische Interventionen mäßig erfolgreich

Gegen die Kürzungen im Budget für zivile Krisenprävention spricht auch, dass die Investition in militärische Maßnahmen zur Bearbeitung von Konflikten und die sich anschließenden „Statebuilding“-Prozesse bisher kaum als erfolgreich gelten können. So endete im Jahr 1995 die Intervention der Vereinten Nationen in Somalia in einem Desaster: Nicht nur misslang es der Truppe, Frieden zu erzwingen. Mehr noch - durch das Eingreifen entstanden neue Konfliktherde, die das Land nach dem Abzug der Truppen in einer schlechteren Verfassung zurück ließen als zuvor. Auch in Afghanistan steht der Versuch, mit militärischen Mitteln einen stabilen, sicheren Staat aufzubauen vor dem Scheitern. Einer kürzlich erschienenen Studie zufolge gelang es zwar immerhin 13 von 17 untersuchten UN Missionen, die Gewalt so weit einzudämmen, dass auch fünf Jahre nach der Intervention das Gewaltniveau deutlich niedriger lag als zuvor (unterhalb der Schwelle zum Krieg). Andere Ziele wurden jedoch deutlich seltener durch militärisches Eingreifen erreicht: In neun Fällen gelang es nicht, ein vollständiges Gewaltmonopol herzustellen. In weniger als der Hälfte der Staaten konnten in den ersten fünf Jahren nach der Intervention funktionsfähige staatliche Institutionen aufgebaut werden, nur in acht Fällen konnten Rechtsstaatlichkeit und bessere Governance-Leistungen hergestellt werden. Lediglich sechs Fälle wiesen nach der Mission ein höheres Wirtschaftswachstum auf und in nur fünf Fällen kam es zu einer Verbesserung der demokratischen Strukturen (Zürcher 2006).

Grafik: Erfolg von 17 UN Missionen



Quelle: Zürcher 2006

Hohe Ausgaben für Militär

Diese Bilanz ist auch angesichts der Kosten, die militärische Interventionen verursachen, äußerst fraglich. Denn die militärische „Nachsorge“ kostet Milliardenbeträge. Das „Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung“ schätzt, dass die Gesamtkosten der deutschen Beteiligung am Krieg in Afghanistan sich je nach Dauer der Beteiligung auf 26 bis 47 Milliarden Euro belaufen werden. Jährlich entspricht das einer Summe von 2,5 bis 3 Milliarden Euro.¹ Insgesamt lagen laut „Bund für Soziale Verteidigung“ im Jahr 2009 die Kosten für das Militär mit 31 Milliarden Euro rund dreißig Mal höher als die Kosten für zivile Krisenprävention (900 Millionen) (BSV 2009). Angesichts dieser Zahlen scheinen die Kürzungen im Budget der zivilen Krisenprävention geradezu kleinlich. Dabei kann die zivile Krisenprävention eindeutig auf Erfolge verweisen. Obwohl die Wirkung von ziviler Krisenprävention schwer nachweisbar ist - es geht ja gerade um das Nichteintreten eines Ereignisses – legen einige Beispiele den Schluss nahe, dass in zahlreichen Fällen das Ausbrechen bzw. die Ausbreitung von Gewalt durch zivile Interventionen verhindert werden konnte.

Zivile Krisenprävention wirkt

So konnte beispielsweise in der Krise nach den Wahlen in Kenia im Jahr 2007 der Einsatz von diplomatischen Mitteln in Kombination mit nichtstaatlichen Initiativen erhebliche Erfolge verzeichnen. Dort war es nach der Veröffentlichung der Wahlergebnisse zu politischen Unru-

¹ Diese Zahl weicht deutlich von den offiziellen Angaben der Bundesregierung ab, weil sie auch die Folgekosten des Einsatzes berücksichtigt – etwa Produktivitätseinbußen durch Verletzungen und Todesfälle, Konsumrückgang, Verdrängung privater Investitionen und Zinszahlungen zur Finanzierung der verschiedenen Maßnahmen.

hen gekommen, die sich bald zu einem Konflikt zwischen unterschiedlichen Volksgruppen entwickelten, weil der erklärte Wahlsieger Mwai Kibaki und sein stärkster Konkurrent Raila Odinga unterschiedlichen Ethnien angehörten. Besonders Angehörige der Kikuyu, zu denen auch Kibaki gehört, wurden aufgrund des Verdachts der Wahlmanipulation durch Kibaki Opfer von Angriffen. Bei den Unruhen wurden Schätzungen zufolge rund 1.500 Menschen getötet und mehr als 600.000 Menschen mussten fliehen. Durch diplomatische Vermittlung und die Unterstützung der kenianischen Regierung bei der Lösung der Krise konnte jedoch noch Schlimmeres verhindert werden. Nachdem zunächst zahlreiche afrikanische Politiker versucht hatten eine Lösung zu verhandeln, brachte Kofi Annan den Durchbruch. Er überzeugte die Kontrahenten, die erste „große Koalition“ Afrikas zu bilden. Bis heute werden die Bewältigung des Konfliktes und der Versöhnungsprozess von zahlreichen zivilen Organisationen und Grassroot-Initiativen begleitet.

Ein weiteres etwas anders gelagertes Beispiel sind die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft nach dem Wirbelsturm Nargis in Myanmar. Die Weigerung der Militärregierung von Myanmar, angesichts der durch den Wirbelsturm Nargis ausgelösten humanitären Katastrophe ausländische Hilfskräfte im Land arbeiten zu lassen, führte zahlreiche Politiker zu der Forderung, eine Durchsetzung von humanitärer Hilfe notfalls unter Einsatz von militärischem Zwang zu erreichen. Spekulierte wurde über die Möglichkeit einer von den USA geführten Intervention in das Irrawaddy-Delta. Schließlich zeigte sich jedoch, dass diplomatischer Druck und die gezielte Arbeit mit lokalen Organisationen viel erreichen konnten, um das Leid der Bevölkerung zu lindern. Die Regierung von Myanmar öffnete sich unter dem Druck der Öffentlichkeit immer weiter, so dass die ausländische Hilfe bald über die im Land arbeitenden ASEAN Staaten koordiniert werden konnten. NGOs, die wie die Welthungerhilfe schon seit langem in Myanmar arbeiten, konnten die Hilfe über lokale Partnerorganisationen in die betroffenen Regionen bringen.

Im Ansatz gut - in der Ausführung mangelhaft

So wichtig der Ausbau der zivilen Krisenprävention ist, so wichtig ist auch eine Nachbesserung bei der Umsetzung des Aktionsplans. Neben dem eigens gegründeten Beirat kommentieren zahlreiche zivilgesellschaftliche Initiativen seit seinem Entstehen die Fortschritte und Probleme bei der Umsetzung. Sie machen deutlich: Es ist noch viel zu tun, bis die Bundesregierung

über ein kohärentes und ressortübergreifendes Instrument zur zivilen Krisenprävention verfügt, das allen beteiligten Akteuren gerecht wird.

Leider besitzt der Aktionsplan in der Regierungskoalition einen niedrigen Stellenwert. Zahlreiche zivilgesellschaftliche Bündnisse - darunter der Beirat, das Forum Menschenrechte und der Bund für soziale Verteidigung - haben kritisiert, dass der Aktionsplan in den Ministerien nicht hoch genug „aufgehängt“ ist und dass der Krisenbeauftragte der Bundesregierung öffentlich kaum sichtbar ist. Der Ressortkreis, der für die Koordinierung der Aktivitäten zuständig ist, gilt als schwach und wenig durchsetzungsfähig. Er verfügt kaum über eigene Mittel. Um wirkliche Durchschlagkraft zu entfalten, müsste die institutionelle Verankerung verändert werden – etwa durch eine bessere Anbindung an die Leitungsebene und indem mehr Mittel direkt in die Verantwortung des Ressortkreises gestellt werden.

Ein weiteres Defizit ist die schlechte Sichtbarkeit des Aktionsplans. Prävention ist in jeder Hinsicht ein Thema, das nur schwierig „vermarktbar“ ist. Anders als nach dem Ausbruch einer Katastrophe oder gewalttätiger Auseinandersetzungen, sind das Medieninteresse und die öffentliche Anteilnahme gering. Bei den meisten gewaltpräventiven Aktivitäten handelt es sich um wenig „spektakuläre“ Maßnahmen. Auf diesen Aspekt und die Bedeutung öffentlicher Unterstützung hat auch der Ressortkreis selbst hingewiesen - allerdings ohne eigene Konsequenzen zu ziehen. Von einer professionellen Kommunikationsstrategie, die der Beirat Zivile Krisenprävention schon lange fordert, ist bisher nur wenig erkennbar. Diese sollte aber im Sinne einer besseren Vermittelbarkeit des Themas unbedingt angestrebt werden. Dass auch Prävention öffentlichkeitswirksam aufbereitet werden kann, zeigt der Gesundheitsbereich. Hier sind Präventionskampagnen durchaus erfolgreich.

Schließlich stellt das zentrale Anliegen der engeren Verzahnung von militärischen und zivilen Instrumenten, das im 3. Umsetzungsbericht zum Aktionsplan betont wird, viele zivilgesellschaftliche Organisationen vor große Probleme. Wurde noch im Aktionsplan selbst formuliert, dass „die Schnittstellen der zivilen und militärischen Krisenprävention“ zu berücksichtigen seien, wird der Aktionsplan jetzt dem Ansatz der „vernetzten Sicherheit“ untergeordnet. Besonders befremdlich ist, dass die „Provincial Reconstruction Teams“ in Afghanistan als Musterbeispiel für diese Verzahnung angeführt werden. Denn gerade in Afghanistan droht dieser Ansatz derzeit kläglich zu scheitern. Die zahlreichen von humanitären Organisationen

immer wieder angesprochenen Bedenken gegenüber dem Ansatz der „vernetzten Sicherheit“ – etwa für die in Konfliktsituationen notwendige Neutralität humanitärer Hilfe und die Sicherheit der Mitarbeiter – werden darüber hinaus vollkommen ausgeblendet. Gleichzeitig stellt sich im Hinblick auf die Kooperation mit Organisationen, die hauptsächlich konfliktpräventiv arbeiten, die Frage, ob eine engere Zusammenarbeit tatsächlich die immensen Probleme lösen könnte, die sich beispielsweise in Afghanistan im Rahmen des internationalen Einsatzes ergeben. Die Vermutung liegt nahe, dass es sich hier um eine Scheindiskussion handelt, bei der es in Wirklichkeit darum geht, mit Hilfe von nicht-staatlicher Entwicklungszusammenarbeit die „Herzen und Köpfe“ der Bevölkerung in Konfliktländern zu gewinnen.

Quellen

Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ der Bundesregierung von 2004

<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Krisenpraevention/Downloads/Aktionsplan-De.pdf>

Bund für Soziale Verteidigung (2009), Infoblatt Zivile Konfliktbearbeitung,

http://www.soziale-verteidigung.de/uploads/tx_ttproducts/datasheet/zkbweb_01.pdf

Welthungerhilfe (2006), Herausforderung Hunger - Welthungerindex,

http://www.welthungerhilfe.de/uploads/tx_dwhhinfo/material/Welthunger-Index.pdf

Zuercher, Christoph (2006), Is More Better? Evaluating External-Led State Building after 1989, CDDRL Working Papers, Stanford Institute on International Studies.

http://iis-db.stanford.edu/pubs/21084/Zuercher_No_54.pdf

Autorin

Dr. Katrin Radtke
Referentin Entwicklungspolitik
und Humanitäre Hilfe
Deutsche Welthungerhilfe e.V.
Friedrich-Ebert-Straße 1
D-53173 Bonn
katrin.radtke@welthungerhilfe.de
Tel: +49-228-2288-112
Fax: +49-228-2288-188