

Eine friedens- und sicherheitspolitische Gesamtstrategie für Deutschland? – Die Friedensdenkschrift der EKD, der Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ und das Weißbuch der Bundesregierung

Vortrag bei der Lippischen Landeskirche und der Arbeitsgemeinschaft Solidarische Kirche am 10.3.2008 in Detmold – überarbeitete Fassung (Stand 22.3.2008)

1. Einführung

Frieden und Sicherheit sind wertgebundene Begriffe, noch dazu unter dem Leitbild des „gerechten Friedens“. Die EKD entfaltet dieses ökumenisch akzeptierte Leitbild nach Kritik an den früheren „Orientierungspunkten“ in der neuen Denkschrift des Jahres 2007 nunmehr systematisch und unterlegt es theologisch¹. Die EKD versteht Frieden aus biblischer Sicht als ein „prozessuales Konzept“: „Friede ist kein Zustand (weder der bloßen Abwesenheit von Krieg, noch der Stillstellung aller Konflikte), sondern ein gesellschaftlicher Prozess abnehmender Gewalt und zunehmender Gerechtigkeit – letztere jetzt verstanden als politische und soziale Gerechtigkeit, d. h. als normatives Prinzip gesellschaftlicher Institutionen. Friedensfördernde Prozesse sind dadurch charakterisiert, dass sie in innerstaatlicher wie in zwischenstaatlicher Hinsicht auf die *Vermeidung von Gewaltanwendung*, die *Förderung von Freiheit und kultureller Vielfalt* sowie auf den *Abbau von Not* gerichtet sind. Friede erschöpft sich nicht in der Abwesenheit von Gewalt, sondern hat ein Zusammenleben in Gerechtigkeit zum Ziel. In diesem Sinn bezeichnet ein gerechter Friede die Zielperspektive politischer Ethik. Auf dem Weg zu diesem Ziel sind Schritte, die dem Frieden dienen ebenso wichtig wie solche, die Gerechtigkeit schaffen“ (Ziffer 80). Das neue Paradigma allen realen friedenspolitischen Handelns ist: „Wenn du den Frieden willst, bereite den Frieden vor.“

Als eine herausragende politische Friedensaufgabe fordert die EKD in Kapitel 4 der Denkschrift ein „friedens- und sicherheitspolitisches Gesamtkonzept“, in das sich die Bundeswehr als ein militärisches Instrument einordnen kann, sowie eine Enquetekommission des Deutschen Bundestages zu Fragen der deutschen Sicherheitspolitik (Ziffern 148 ff). Damit soll die ausstehende öffentliche Debatte angereizt werden - gegen das „freundliche Desinteresse“ (Bundespräsident Horst Köhler), das der Gestaltung der deutschen Sicherheitspolitik bisher entgegengebracht wird. Die Entwicklung eines tragfähigen Konzeptes ist allerdings mit schmerzhaften Entscheidungsprozessen bei offenem Ausgang auf deutscher, auf EU- Ebene und im transatlantischen Verhältnis verbunden, weil z.B. im transatlantischen Verhältnis Tabus berührt werden.

2. Aktionsplan „Zivile Krisenprävention“ und Weißbuch der Bundesregierung

Friedens- und Sicherheitspolitik ist heute globale Politik. Das nationale Gesamtkonzept Deutschlands sollte einen konstruktiven Beitrag dazu auf den Ebenen der Europäischen Union und der Vereinten Nationen leisten. Es sollte a) materielle Leitlinien, b) Steuerungsmechanismen, sowie c) staatliche und nicht-staatliche Akteure benennen, um Friedens- und Sicherheitspolitik im Sinne des gerechten Friedens effizient und nachhaltig zu gestalten. Die Denkschrift der EKD verlangt (Ziffer 122) für bewaffnete Friedensmissionen von einem Gesamtkonzept „u.a. eine präzise Definition des Auftrags, die Verfügbarkeit darauf abgestimmter Fähigkeiten, eine sorgfältige Koordination der verschiedenen nationalen und internationalen, militärischen und zivilen Akteure untereinander, eine realistische Abschätzung des für die wirtschaftliche und kulturelle Konsolidierung notwendigen Zeithorizonts (einschließlich der Festlegung von ‚Exit‘-Kriterien).“ Weder der Aktionsplan der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (2004) noch das Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr des Bundesministeriums der Verteidigung (2006)² haben den Charakter einer solchen *grand strategy*. Die Papiere sind zwar Dokumente in der Verantwortung der Bundesregierung, decken aber jeweils nur einen Teil der Gesamtproblematik ab und laufen in ihren Intentionen auch auseinander. Dagegen ist die *National Security Strategy* der USA (NSS) (2002) ein Strategiepapier, weil sie Werte, Interessen und unterschiedliche Fachpolitiken für die

¹ Siehe einen früheren Versuch dazu in: Evangelische Kirche im Rheinland (Hrsg.), *Argumentationshilfe zur Friedensarbeit – Ein gerechter Friede ist möglich*, Düsseldorf, 2005

² Bundesministerium der Verteidigung (Hrsg.), *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Oktober 2006

USA bündelt. Die *European Security Strategy (ESS)* (2003) kommt dem als Grundlagenpapier für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) nahe und lässt Raum für eine deutsche nationale Friedens- und Sicherheitsstrategie. Ganz frisch ist die britische *National Security Strategy*, die Premierminister Gordon Brown dem Unterhaus am 19.3.2008 vorstellte, die auch die Gefährdungen aus dem Klimawechsel, weltweiter Krankheit und Armut einschließt.³

Ihr Verständnis von Sicherheit hat die Bundesregierung nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes unter dem Begriff der „erweiterten Sicherheit“ in dem „Gesamtkonzept der Bundesregierung: Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (Dezember 2002) in einer nicht-militärisch orientierten Version niedergelegt: „Ausgangspunkt für Maßnahmen der Krisenprävention, der Konfliktbeilegung und der Konsolidierung in der Nachkonfliktphase ist ein *erweiterter Sicherheitsbegriff, der politische, ökonomische, ökologische und soziale Stabilität umfasst. Grundlage dafür sind die Achtung der Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Rechtsstaatlichkeit, partizipatorische Entscheidungsfindung, Bewahrung natürlicher Ressourcen, Entwicklungschancen in allen Weltregionen und die Nutzung friedlicher Konfliktlösungsmechanismen.*“⁴ (Hervorhebung UF)

Dieses Gesamtkonzept ist die Grundlage des Aktionsplanes der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ (2004). Der Aktionsplan ist der international bisher einmalige Versuch einer paradigmatisch nicht militärisch geprägten staatlichen Politik. Das Papier mit 161 „Aktionen“ „konkretisiert und operationalisiert“ „die methodischen Ansätze der Krisenprävention und die Handlungsfelder, die sich an den vielfältigen Ursachen gewaltsamer Konflikte orientieren. Gleichzeitig werden Wege aufgezeigt, vorhandene Institutionen und Instrumente der Krisenprävention auszubauen oder neu zu schaffen und kohärent einzusetzen, um die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung ... zu stärken.“⁵ Das ist ein hoher Anspruch an Regierungshandeln. Krisenprävention wird als fester Bestandteil deutscher Friedenspolitik und damit als Querschnittsaufgabe „zur Gestaltung der einzelnen Politikbereiche“ festgemacht. Einschränkend heißt es aber: „Aus diesem Grunde verweist der Aktionsplan auch auf militärische Instrumente der Krisenprävention; diese sind zwar nicht Gegenstand dieses Aktionsplanes, gleichwohl erfordert ein umfassender Ansatz, auch die Schnittstellen der zivilen zur militärischen Krisenprävention zu berücksichtigen.“⁶

Das Weißbuch würdigt den Aktionsplan jedoch lediglich als einen „Baustein“ und als „Beispiel“⁷, ohne näher auf den erstmals erklärten Primat des Zivilen in der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik einzugehen. Obwohl herausgegeben vom Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), versteht sich das Weißbuch als eine ressortübergreifende Standortbestimmung der Bundesregierung. Es zieht aus dem militärisch verstandenen erweiterten Sicherheitsbegriff den Schluss, alle sicherheitspolitischen Strukturen seien zu vernetzen: „Nicht in erster Linie militärische, sondern gesellschaftliche, ökonomische und kulturelle Bedingungen, die nur in multinationalem Zusammenwirken beeinflusst werden können, bestimmen die künftige sicherheitspolitische Entwicklung. Sicherheit kann daher weder rein national noch allein durch Streitkräfte gewährleistet werden. Erforderlich ist vielmehr ein umfassender Ansatz, der nur in vernetzten sicherheitspolitischen Strukturen sowie im Bewusstsein eines umfassenden gesamtstaatlichen und globalen Sicherheitsverständnisses zu entwickeln ist.“⁸ Zu vernetzen aus der Sicht des BMVg sind – ohne dass dies ausgeführt wird - die unterschiedlichen Instrumente von Bundeswehr, Entwicklungs- und humanitärer Hilfe, von Polizei und anderen Akteuren zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung. Internationale Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus bleiben vorrangige Aufgaben. Dabei „sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit einer Erweiterung des verfassungsrechtlichen Rahmens für den Einsatz der Streitkräfte“ im Inneren.⁹

³ www.number-10.gov.uk/output/Page15102.asp

⁴ Vgl. www.auswaertiges-amt.de/www/de/außenpolitik/friedenspolitik/ziv_km/aktionsplan_html

⁵ Bundesregierung, Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, 2004, S. 11

⁶ Bundesregierung, Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“, 2004, S. 12

⁷ Weißbuch, S. 11, S. 30

⁸ Weißbuch, S. 29

⁹ Weißbuch, S. 76

3. An welchen materiellen Leitlinien kann sich ein friedens- und sicherheitspolitisches Gesamtkonzept orientieren?

3.1 Eine semantische Neuorientierung des Sicherheitsverständnisses - Fehlorientierung durch den „erweiterter Sicherheitsbegriff“?

Der „erweiterte Sicherheitsbegriff“ wird unterschiedlich interpretiert: einerseits in Richtung einer zivilen Politik der Friedenssicherung nach dem Aktionsplan (siehe oben Nr. 2), andererseits in Richtung einer „erweiterten Verteidigungspolitik“.¹⁰ Dieser liest sich im Neuen Strategischen Konzept der NATO von 1999 so: „In den letzten zehn Jahren sind jedoch auch komplexe neue Risiken für euroatlantischen Frieden und Stabilität aufgetreten, einschließlich Unterdrückung, ethnischer Konflikte, wirtschaftlicher Not, des Zusammenbruchs politischer Ordnungen sowie der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen“ (Ziffer 3). Die NATO definiert „Sicherheit“ außerordentlich weit: „Die Sicherheit des Bündnisses muss jedoch auch den globalen Kontext berücksichtigen. Sicherheitsinteressen des Bündnisses können von anderen Risiken umfassenderer Natur berührt werden, einschließlich Akte des Terrorismus, der Sabotage und des organisierten Verbrechens sowie der Unterbrechung der Zufuhr lebenswichtiger Ressourcen. Die unkontrollierte Bewegung einer großen Zahl von Menschen, insbesondere als Folge bewaffneter Konflikte, kann ebenfalls Probleme für die Sicherheit und Stabilität des Bündnisses aufwerfen“ (Ziffer 24). Die staatliche Sicherheit kann nach diesem Konzept nicht nur von Staaten, sondern auch von nichtstaatlichen Kräften, z.B. Terroristen bedroht werden.

Je weiter „Sicherheit“ definiert wird, desto mehr wächst die Versuchung, verstärkt durch Mangel an zivilen Ressourcen, in der Gefangenschaft traditioneller Vorstellungen von Konfliktlösung und unter dem Druck von Bündnispartnern militärische Mittel einzusetzen. Militärisches Handeln kann aber im Falle manifester Gewalt maximal ein sicheres Umfeld für zivile Prozesse schaffen. Sonst droht die „Versicherlichung“ von Politik, wenn das Militär Aufgaben übernimmt, die nicht sein „Kerngeschäft“ sind, z.B. humanitäre und Katastrophenhilfe, entwicklungspolitische und polizeiliche Aufgaben. Die militärischen Aufwendungen dafür sind teurer als zivile. Soldaten sind für solche Aufträge von der Ausbildung her in der Regel nicht qualifiziert. Kurze Stehzeiten mindern die Effizienz erheblich. Eigentlich „zivil“ festgelegte finanzielle Mittel werden umgeleitet.¹¹ Militärische Einsätze sind bisher auch nicht nach den Methoden, wie sie z.B. in der Entwicklungszusammenarbeit üblich sind, evaluiert worden. Ein weiteres Beispiel der „Entgrenzung“ ist die Absicht der Bundesregierung, den „verfassungsrechtlichen Rahmen“ für den Einsatz der Streitkräfte im Inland gegen „die neuartige Qualität des internationalen Terrorismus“ zu „erweitern“.¹²

Gegen die Inflation von Sicherheitsrisiken ist es heilsam, den Sicherheitsbegriff zu verengen. Wenn in der Krisenbewältigung bei Analyse, Planung und Durchführung stärker zwischen a) Risiken, b) Gefährdungen und c) tatsächlichen Bedrohungen unterschieden würde, könnten die vorhandenen Instrumente präziser bestimmt und defizitäre Instrumente entwickelt werden. Mit den Friedensforschern Müller, Brock und Hauswedell trete ich deshalb zur Stärkung und Durchsetzung des zivilen Politikansatzes dafür ein, den Sicherheitsbegriff auf den „Schutz vor rechtloser physischer Gewalt“ auf internationaler, nationaler und innergesellschaftlicher Ebene (Brock) zu verengen.¹³ Risiken, Gefährdungen

¹⁰ Stefanie Flechtner, In neuer Mission. Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik, Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, S. 4

¹¹ Vgl. Jochen Steinhilber, aaO, S. 36

¹² Weißbuch, S. 72, 76

¹³ Lothar Brock, Der erweiterte Sicherheitsbegriff: Keine Zauberformel für die Begründung ziviler Konfliktbearbeitung, in: Friedenswarte 2004, Band 79, Heft 3-4, S. 323; Kollektive Friedenssicherung oder erweiterte Selbstverteidigung? Zu den Orientierungslinien der deutschen Sicherheitspolitik, in: Bündnis 90/Die Grünen - Bundestagsfraktion (Hrsg.), Weißbuch in der Kontroverse: Sicherheitspolitik vor neuen Weichenstellungen, Dokumentation Nr. 16 des Fachgesprächs vom 29.9.2006, S. 14 ff.;

Harald Müller, „Das Leben selbst ist lebensgefährlich.“ Kritische Anmerkungen zum „erweiterten Sicherheitsbegriff“, HSFK-Standpunkte Nr. 4/1997;

Corinna Hauswedell, Das große Versprechen: „Erweiterte Sicherheit“, in: Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler und Ulrich Ratsch (Hrsg.), Friedensgutachten 2006, S. 63 ff.

und Bedrohungen erfordern in erster Linie Prävention. Erst Bedrohungen in höheren Eskalationsstufen rechtfertigen unter äußerst restriktiven Voraussetzungen ebenso wie in rechtsstaatlichen Polizeirechten den Einsatz von Gewalt. Ein gestuftes Verständnis von Sicherheitspolitik ebnet konzeptionell und hinsichtlich der Instrumente den Weg zur zivilen Bearbeitung von Konflikten, z.B. durch Verrechtlichung von Mechanismen zur Bearbeitung von Konflikten. Terror mit militärischen Mitteln bekämpfen zu wollen ist ein Beispiel für die schädliche Ausweitung des „erweiterten Sicherheitsbegriffes.“ Im Gegenteil, der Aufbau nachhaltiger ziviler demokratischer Entwicklungen und die Menschenrechte werden dadurch beschädigt. Grundlage eines engeren Sicherheitsbegriffes ist das Verständnis von „menschlicher Sicherheit“ (*human security*), entwickelt vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) im „*Human Development Report*“ 1994.¹⁴ Es fokussiert angesichts der Armut eines großen Teils der Menschheit auf den Schutz des Individuums, nicht aber auf den Schutz der nationalstaatlichen Sicherheit durch Militär gegen Bedrohungen von außen. Die *Commission on Human Security* (2003) versteht unter menschlicher Sicherheit „die Garantie der physischen und psychischen Integrität der Menschen (*freedom from fear*) und die Befriedigung soziökonomischer Grundbedürfnisse (*freedom from want*).“¹⁵ Menschliche Sicherheit darf nicht militärisch vereinnahmt werden.

3.2 Das Friedensgebot des Grundgesetzes als Orientierung für Friedens- und Sicherheitspolitik

Das Weißbuch der Bundesregierung vermischt die „Werte des Grundgesetzes“ und „die Interessen unseres Landes“ in einem Absatz: „Recht und Freiheit, Demokratie, Sicherheit und Wohlfahrt ...“ und „der freie und ungehinderte Welthandel als Grundlage unseres Wohlstandes“, der zu „fördern“ ist.¹⁶ Interessen sind jedoch nicht immer durch Werte begründet. Die Werte des Grundgesetzes als Basis auch des zwischenstaatlichen und internationalen Handelns der Bundesrepublik können mit konkreten politischen Interessen kollidieren und sind im Konfliktfall zwecks Realisierung übernationaler Werte und Güter zurückzusetzen. Die Leitlinie für eine deutsche Gesamtstrategie ist das Friedensgebot des Grundgesetzes. Die Präambel des Grundgesetzes, die Artikel 24 Abs. 2 und 3 (kollektive Sicherheit), 25 (allgemeines Völkerrecht als Bestandteil des Bundesrechts) und 26 (Verbot des Angriffskrieges) fordern als Lehren aus der deutschen Geschichte die Festlegung aller staatlichen Mittel zur Förderung des Friedens. Darauf haben erstmals der ehemalige Richter am Bundesverfassungsgericht Helmut Simon und die Gustav-Heinemann-Initiative aufmerksam gemacht.¹⁷ Die Folgen für eine deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik daraus sind u.a. der Vorrang des internationalen Rechts und der Beschlüsse der Vereinten Nationen vor Bündnispflichten, die Ächtung aller atomaren, biologischen und chemischen Waffen, von Landminen, eine konsequente Abrüstungspolitik sowie eine Politik der gemeinsamen Sicherheit, zeitgemäß zu interpretieren nach dem Wegfall der Ost-West-Konfrontation.

3.3 Verwundbarkeit als Voraussetzung eines Gesamtkonzeptes, nicht Sicherheit

Nach dem gesunden Menschenverstand gibt es keine absolut herzustellende Sicherheit gegen jegliche Risiken, erst recht nicht aus der Sicht eines Christenmenschen, sondern nur einen Prozess der Sicherung. Die Unverwundbarkeit, wie Ronald Reagan sie militärisch gegen Raketenangriffe von außen herstellen wollte („Das Fenster der Verwundbarkeit schließen“), ist im Ergebnis illusorisch und zerstörerisch, weil es die Menschenrechte, demokratische Grundsätze und das Völkerrecht beschädigt. Insbesondere die Politik des „*War on Terror*“ der Bush-Administration seit dem 11. September 2001 (Guantanamo, Irakkrieg) hat die internationalen Beziehungen sowie universelle Werte mit bisher nicht absehbaren Folgen in Mitleidenschaft gezogen. „Krieg gegen den Terror“ polarisiert die internationale

Corinna Hauswedell, Lessons Learned aus der Friedensforschung, in: Bündnis 90/Die Grünen - Bundestagsfraktion (Hrsg.), Weißbuch in der Kontroverse: Sicherheitspolitik vor neuen Weichenstellungen, Dokumentation Nr. 16 des Fachgesprächs vom 29.9.2006, S. 38 ff

Vgl. auch: Evangelische Kirche im Rheinland, Ein gerechter Friede ist möglich. Argumentationshilfe zur Friedendarbeit, Düsseldorf, 2005, S. 27 ff

¹⁴ Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen DGVN (Hrsg.), Kulturelle Freiheit in unserer Welt der Vielfalt, Kurzfassung des Berichtes über die menschliche Entwicklung 2004, Berlin

¹⁵ Tobias Debiel, Dirk Messner, Franz Nuscheler (Hrsg.), Globale Trends 2007. Frieden Entwicklung Umwelt, Fischer, 2006, S. 16; Human Security Centre, The University of British Columbia, Canada, Human Security Report 2005, War and Peace in the 21st Century, 2005, S. VIII

¹⁶ Weißbuch, S. 28

¹⁷ Friedenspapier der Gustav-Heinemann-Initiative e.V., Beschluss des Vorstandes vom 2.2.2005, www.Gustav-Heinemann-Initiative.de

Gemeinschaft, Europa und auch die NATO.¹⁸ Unverwundbar sein zu wollen, folgt bei Präsident Bush aus einer fundamentalistischen Grundhaltung und führt zu einer unchristlich motivierten Politik. Das wird in der theologischen und ökumenischen Diskussion zunehmend als leitende Erkenntnis festgestellt. Das Bewusstsein der Verwundbarkeit leitet gleichermaßen über zum Konziliaren Prozess für Gerechtigkeit, Frieden und Bewahrung der Schöpfung, zum AGPAPE-Prozess und zur Dekade zur Überwindung der Gewalt. Jesus hat sich verwundbar gemacht und ist so gestorben. Sein Leben und befreiender Tod am Kreuz schenken Kraft, unsere Verwundbarkeit im geistlichen und säkularen gesellschaftlichen Leben auszuhalten und zu konstruktiven Alternativen zu nutzen.¹⁹ Die Gewissheit, verwundbar zu sein, bestärkt Christenmenschen zur Gewaltfreiheit als zentralem Ansatz friedensfördernder Strategien. Die Einsicht der Verwundbarkeit sollte in die „Internationale Ökumenische Friedenskonvokation“ (IÖF) eingehen, die zum Abschluss der Dekade zur Überwindung von Gewalt im Jahre 2011 vorbereitet wird.

3.4 Ausbau der Prävention

Das Qualitätsmerkmal eines paradigmatisch zivil orientierten deutschen friedens- und sicherheitspolitischen Gesamtkonzeptes sollten die Prävention gegen absehbare Risiken der Entwicklung in Deutschland, Europa und weltweit sowie der korrespondierende Ausbau eines friedensfördernden Instrumentariums nebst Förderung der Akteure sein.

Im Folgenden sollen einige ausgewählte Felder der Prävention und des Ausbaus entsprechender Präventivinstrumente dargestellt werden.

3.4.1 Prävention zum Überleben: Klimaschutz

Bis zum Jahre 2050 muss die Emission von Treibhausgasen weltweit um 50 % reduziert werden, in den Industrieländern um 80 %, um ein nicht mehr reversibles Umkippen des gesamten Ökosystems zu verhindern. Gelänge das nicht, drohten eine klimabedingte Degradation von Süßwasserressourcen, die Zunahme von Sturm- und Flutkatastrophen, der Rückgang der Nahrungsmittelproduktion und eine umweltbedingte Migration. Die internationale Stabilität und Sicherheit würde gefährdet durch die voraussichtliche Zunahme schwacher und fragiler Staaten, durch Risiken für die weltwirtschaftliche Entwicklung, durch Risiken aus wachsenden Verteilungskonflikten zwischen Verursachern und Betroffenen und infolge der Gefährdung der Menschenrechte. Die Legitimation der Industrieländer als *Global-Governance*-Akteure würde in Frage gestellt und die klassische Sicherheitspolitik überfordert. Die zentrale Aufgabe von *Global Governance* ist nach der Umweltkonferenz 2007 auf Bali, den Übergang von fossil zu nicht fossil gewonnener Energie politisch durch Vereinbarungen in Folgenkonferenzen zu organisieren.²⁰ Als *Global Governance* ist ein Konzept in der Entwicklung, das wegen der Unmöglichkeit einer Weltregierung (*Global Government*) Globalisierungsprozesse dezentral und auf der Basis freiwilliger Kooperation steuert.²¹ *Global Governance* bedeutet die „Entwicklung eines Institutionen- und Regelsystems und neuer Mechanismen internationaler Kooperation, die die kontinuierliche Problembearbeitung globaler Herausforderungen und grenzüberschreitender Phänomene erlauben.“^{22 23} Dabei wirken Staaten, internationale und zwischenstaatliche Organisationen und Nicht-Regierungsorganisationen zusammen. Hauptsächlich die armen Länder, nicht so sehr die reichen Länder, werden vom Klimawandel wirtschaftlich und ökologisch betroffen sein.

¹⁸ Stefanie Flechtner, aaO S. 4

¹⁹ Vgl. Vulnerability and Security, Commission on International Affairs in Church of Norway Council on Ecumenical and International Relations, ISBN 827545-0446, 2002, S. 14, 15; Geiko Müller-Fahrenholz, Friede für Erdlinge – Persönliche Überlegungen für eine ökumenische Friedenskonvokation, in: Kairos Europa (Hrsg.), *Wirtschaften im Dienst des Lebens. Leitfaden für ein künftiges Engagement für gerechten, lebensdienlichen Frieden. Optionen zur Umsetzung der Beschlüsse von Freising und Porto Alegre*, 2006, S. 7ff

²⁰ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltfragen (WBGU), *Welt im Wandel: Sicherheitsrisiko Klimawandel*, 2007, www.wbgu.de; vgl. auch Vgl. mit detaillierten Überlegungen Jochen Steinhilber, aaO, S. 46 ff.

²¹ Eins/Entwicklungspolitik, *Weltwirtschaft im Umbruch. Global Governance für Handel und Entwicklung*, Mai 2007

²² Dirk Messner, *Globalisierung, Global Governance und Perspektiven der Entwicklungszusammenarbeit*, in: Franz Nuscheler (Hrsg.), *Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert*, Bonn 2000, S. 267-294

²³ Christoph Weller, *Kein Frieden ohne Global Governance. Zur transnationalen Dimension von Gewaltkonflikten*, *Wissenschaft & Frieden*, Nr. 4/2003, S. 23 ff

3.4.2 Prävention zur Handlungsfähigkeit: Energiesicherung

Die weltweite Energienachfrage wird bis zum Jahre 2030 um ca. 50 % steigen, insbesondere infolge des Energiehunger der aufsteigenden Mächte China und Indien. Davon werden 81 % von fossilen Energieträgern abgedeckt sein. Von den fossilen Energieträgern wird Öl mit 33 % die wichtigste Ressource bleiben, danach Erdgas und Kohle. Weil die Ölvorräte nach konservativen Schätzungen nur noch 50 Jahre vorhalten sollen und die Förderung ab 2015 (*peak oil*) absinken soll, ist schon jetzt eine Energiepolitik nötig, die alternative Energien fördert, die gefährliche Atomenergie zurückdrängt und als Ressource das Energiesparen ausbaut.²⁴ Weil die Energiesicherung nicht durch Ressourcenkriege, z.B. um Öl aus dem Nahen Osten, erreicht werden kann, müssen kooperative Lösungen im Wege einer multilateralen *Global Governance*-Struktur gesucht werden. Die deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik sollte helfen, dass kein Staat bzw. die EU „sein“ bzw. „ihr“ Öl aus dem Boden anderer Staaten holen kann. Die Überlegungen des *Institute for Security Studies* (ISS, Paris) im *European Defense Paper* (2004) unter dem Titel „Europäische Verteidigung: ein Vorschlag für ein Weißbuch“, Rohstoffe durch „Regionalkriege“ und „Expeditionskriegszüge“ zu sichern, sind abzulehnen.²⁵ In der Europäischen Sicherheitsstrategie und im Weißbuch finden sich nur allgemeine Hinweise auf das Problem der Rohstoffsicherung, ohne Bezug auf militärische Szenarien zur Sicherung der Energiezufuhr wie in dem Papier des ISS.²⁶

3.4.3 Prävention gegen Rüstung: Nichtverbreitung von Atomwaffen und Abrüstung

Ein zweites „nukleares Zeitalter“ ist seit dem Scheitern der 7. Konferenz zur Überprüfung des Atomwaffensperrvertrages (*Non Proliferation Treaty, NPT*) im Jahre 2005 sowie der seither ungebremsen atomaren Proliferation und Aufrüstung zu befürchten. Die Bundesrepublik lässt im NATO-Rahmen der „nuklearen Teilhabe“ auf ihrem Boden immer noch die Lagerung von 20 US-Atomsprenghäupten auf dem US-Stützpunkt Büchel zu. Dadurch bleibt Deutschland in die Nuklearstrategie der USA eingebunden. Weil die Strategie der nuklearen Abschreckung unter den heutigen Rahmenbedingungen „überhaupt fraglich“ geworden ist, votiert der Rat der EKD in der neuen Denkschrift (Ziffer 162): „Aus der Sicht evangelischer Friedensethik kann die Drohung mit Nuklearwaffen *heute nicht mehr* (kursiv: EKD) als Mittel legitimer Selbstverteidigung betrachtet werden.“ Damit wird das „noch“ der VIII. Heidelberger These (1959) widerrufen. Gleichwohl bleibt umstritten, „welche politischen und strategischen Folgerungen aus dieser gemeinsam getragenen friedensethischen Einsicht zu ziehen sind.“ Eine Position dazu argumentiert, die Abschreckung mit atomaren Waffen müsse ein „gültiges Prinzip“ bleiben, auch wenn niemand „explizit“ bedroht wird. Atomare Waffen sollen danach als „politische“ Waffen dienen, nicht als „Kriegsführungswaffen“. Das ist auch die Position des Weißbuches.²⁷ Die Direktive des US-Präsidenten zum Entwurf einer neuen Nuklearstrategie der USA vom März 2005 benennt hingegen als mögliche Ziele für einen Einsatz von nuklearen Kriegswaffen – auch durch einen präemptiven Angriff – ganz konkret nichtstaatliche (terroristische und kriminelle) Organisationen, etwa 30 Staaten und „Schurkenstaaten“.²⁸ Auf derselben Linie liegt das Manifest von fünf einflussreichen ehemaligen Militärbefehlshabern, u.a. General Naumann, das den präventiven Einsatz von Atomwaffen durch die NATO fordert, wenn die „unmittelbare“ Verbreitung von atomaren und

²⁴ Vgl. Jochen Steinhilber, S. 38 ff., vergleichbare Zahlen bei Andreas Zumach, *Die kommenden Kriege. Ressourcen, Menschenrechte, Machtgewinn. Präventivkrieg als Dauerzustand?* Kiephauer & Witsch, 2005, S. 115 ff.

²⁵ Andreas Zumach, *Die kommenden Kriege. Ressourcen, Menschenrechte, Machtgewinn. Präventivkrieg als Dauerzustand?* Kiephauer & Witsch, 2005, S. 132 f

²⁶ Weißbuch, S. 28 (Welthandel/Wohlstand), S 27 (Energiesicherheit): „...Die steigende Importabhängigkeit Deutschlands und Europas von fossilen Energieträgern erfordert eine Intensivierung des Dialogs und der Kooperation zwischen Förder-, Transit- und Verbraucherländern unter Einbeziehung der Wirtschaft. ...“

²⁷ Weißbuch 2006, S. 37: „Für die überschaubare Zukunft wird eine glaubhafte Abschreckungsfähigkeit des Bündnisses neben konventioneller weiterhin auch nuklearer Mittel bedürfen. Der grundlegende Zweck der nuklearen Streitkräfte der Bündnispartner ist politischer Art: Wahrung des Friedens, Verhinderung von Zwang und jede Art von Krieg.“

²⁸ Vgl. Harald Müller, *Die neue amerikanische Nuklearstrategie. Eingefährlicher Irrweg*, in: Reinhard Mutz, Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Jochen Hippler, Ulrich Ratsch (Hrsg.), *Friedensgutachten 2006*, Münster, S. 208 ff

anderen Massenvernichtungswaffen droht.²⁹ Die revidierte Position der EKD entspricht bezüglich des Aspektes der Bedrohung dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofes (IGH) der Vereinten Nationen vom 8.7.1996. Der IGH erklärt die Bedrohung mit Kernwaffen und deren Einsatz wegen der „Verletzung derjenigen Regeln des Völkerrechts, die für bewaffnete Konflikte gelten, insbesondere gegen die Prinzipien und Regeln des humanitären Völkerrechts“ „grundsätzlich“³⁰ („generally“) für völkerrechtswidrig. Nicht entschieden hat der IGH für den Fall der Androhung oder den Einsatz von Atomwaffen in einer extremen Selbstverteidigungssituation, wenn die Existenz eines Staates gefährdet ist. Mit dem Ratsvorsitzenden der EKD, Bischof Wolfgang Huber, und Bischof Heinz Josef Algrmissen, Fulda, ist der Abzug der amerikanischen Atomwaffen aus der Bundesrepublik zu fordern.³¹ So konkret wird die Denkschrift der EKD nicht.

Energisch zu bekämpfen sind die wachsenden Rüstungsexporte. Deutschland nahm 2006 nach den USA und Russland den dritten Platz der exportierenden Länder und den ersten Platz in der Europäischen Union vor Frankreich und Großbritannien ein. Für die Entwicklung kontraproduktiv sind die deutlich gestiegenen Rüstungsexporte in Entwicklungsländer, Krisenregionen und Spannungsgebiete. Einzudämmen ist die riesige Zahl von militärischen Kleinwaffen, die wegen ihrer Menge und leichten Transportfähigkeit wie Massenvernichtungswaffen wirken. Die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) fordert zu Recht mehr Kohärenz und Transparenz bei rüstungsexportpolitischen Entscheidungen sowie die Einhaltung des EU-Verhaltenskodexes für Rüstungsexporte.³²

3.4.4 Präventionskompetenzen der internationalen Politik (EU und Vereinte Nationen)

Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt“ (2003) als Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU ist einer der übernationalen Referenzpapiere für die deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik. Die EU sieht die hauptsächlichen globalen Bedrohungen im Terrorismus, in der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, in regionalen Konflikten, im Scheitern von Staaten und in der organisierten Kriminalität. In der ESS stehen immer noch zwei Konzeptionen einer europäischen Sicherheitspolitik unverbunden nebeneinander³³, nämlich ein gegenwärtig überwiegendes³⁴ sicherheits- und verteidigungspolitisches und ein ordnungspolitisch geprägtes Sicherheitsverständnis. Deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik sollte auf die Revision der ESS zum Ausbau der EU als *soft power* und Zivilmacht drängen und nicht als Militärmacht. Kennzeichen einer zivil orientierten Friedens- und Sicherheitspolitik auf der Grundlage der „menschlichen Sicherheit“ sind u.a. der Vorrang ziviler Instrumente zur Konfliktprävention, Versöhnungsarbeit und zivilen Krisenprävention mit einer gegenüber dem militärischen Bereich entsprechend stärker ausgelegten finanziellen und personellen Ausstattung, die Wahrung der Menschenrechte, die soziale Gerechtigkeit, eine gerechte Ressourcenverteilung und Zugangsgerechtigkeit, fairer Handel und eine gerechte Agrarpolitik, Umweltschutz und Bekämpfung der Klimaveränderung sowie die Bekämpfung von Fluchtursachen. In diesem Sinne forderte die Synode der EKD 2006 in Würzburg: „Aufgrund der Vielschichtigkeit heutiger Konflikte müssen alle Politikbereiche der Europäischen Union unter dem Aspekt überprüft werden, welche Bedeutung sie für ein integriertes Konzept der Krisenprävention und -bewältigung haben. Die Unabhängigkeit ziviler von militärischen Mitteln sowie zugleich eine Kohärenz der Instrumente zur Krisenbewältigung ist sicherzustellen.“³⁵ Die Denkschrift

²⁹ Ian Traynor, The Guardian, 22.1.2008, zitiert nach: „Für die NATO ist der präventive atomare Erstschatz eine entscheidende Option, in: www.uni-kassel.de/fb5/Frieden/themen/Atomwaffen/generale (Zugriff 26.2.2008)

³⁰ Zitiert nach Dieter Deiseroth, Die rechtlichen Grenzen der NATO-Strategie, Frankfurter Rundschau, 25.2.1999; EKD, Denkschrift „Aus Gottes Frieden leben – für gerechten Frieden sorgen“, 2007, Ziffer 108, S. 72 f.; vgl. auch Tobias Debiel, Dirk Messner, Franz Nuscheler (Hrsg.), Globale Trends 2007, Fischer, 2006, S. 135

³¹ www.atomwaffenfrei.de (Zugriff 26.9.2007), <http://www.pr-inside.com/de/huber> fordert-abzug.der-us-atomwaffen-aus-r999091.htm

³² Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung, Rüstungsexportbereich 2007 der GKKE, vorgelegt von der GKKE-Fachgruppe Rüstungsexporte, 2008

³³ Stefanie Flechtner, Hauptsache im Einsatz? Zur Konzeption der europäischen Sicherheitspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse Frieden und Sicherheit, 2006, S. 10

³⁴ Tilman Evers, Verhinderte Friedensmacht. Die EU opfert ihre zivilen Stärken einer unrealistischen Militärpolitik, Le Monde diplomatique, deutschsprachige Ausgabe, September 2006, S. 9

³⁵ www.ekd.de; vgl. ähnlich die Stellungnahme der Landessynode der Evangelischen Kirche im Rheinland zu Fragen der Europäischen Sicherheitsstrategie und zur Regelung der Europäischen Sicherheitspolitik im EU-Verfassungsvertrag

der EKD fordert von der EU (Ziffer 144) eine “transparente, glaubwürdige Darlegung ihrer Lagebeurteilung und ihrer friedenspolitisch relevanten Strategien.“

Die im November 2007 von Gremien der EU verabschiedete „*Civilian Headline Goal 2010*“³⁶, ein Prozesspapier zu Zielen und zur Implementierung von Maßnahmen zugunsten des zivilen Krisenmanagements (Polizei, Experten und Expertinnen für Administration, Recht, Menschenrechte, politische Fragen, Gender, Sicherheitssektorreform und Katastrophenschutz, Beobachter), leitet dazu an. Positiv zu würdigen ist das zum 1.1.2007 in Kraft getretene Stabilitätsinstrument (*Instrument for Stability*) zur Finanzierung von Maßnahmen des zivilen Krisenmanagements. In den Jahren 2007 - 2013 sollen 2,062 Mrd. € zur technischen oder/und finanziellen Förderung von zivilen Maßnahmen von staatlichen, zwischen- und nicht-staatlichen Organisationen aus der EU und aus Krisenländern aufgewandt werden. Gefördert werden kurzfristige Hilfen (bis 18 Monate) zur Reaktion auf Krisen und langfristige Maßnahmen zur Abwendung globaler Bedrohungen. Die *Peace Building Partnership*, auf die sich das Europäische Parlament und die Kommission 2006 geeinigt haben, bezweckt den Aufbau von Kapazitäten nicht-staatlicher Akteure und die Verbesserung der Kommunikation und des Austausches zwischen nicht-staatlichen Akteuren, internationalen Organisationen und EU-Institutionen.³⁷ Die bisher von Rat und Kommission vernachlässigten Nichtregierungsorganisationen sollten mit ihren besonderen Kapazitäten stärker beteiligt werden, wie unter finnischer und deutscher EU-Ratspräsidentschaft 2006 im Rahmen des „*Role of Civil Society*“ (*RoCS*) – Prozesses zaghafte begonnen. Vorangetrieben werden sollte der Aufbau des schnell aktivierbaren *Civilian Resonse Teams (CRT)* mit zivilem Personal zur Verwendung in internationalen Friedenseinsätzen.

Als Warntafeln bei der Entwicklung der EU sind u.a. aufgestellt:

- Zunehmende Bedeutung von Militär im Zuge des Ausbaus der GASP (militärisch-strukturelle Zusammenarbeit von einzelnen Mitgliedstaaten, Ausweitung der „Petersbergaufgaben“ in Richtung von Kampfeinsätzen, Europäische Verteidigungsagentur)

- Weiterentwicklung der ESS bei der „integrierten zivil-militärischen Zusammenarbeit“. Zur Diskussion steht eine europäische Armee mit einer gemeinsamen militärischen Doktrin und gemeinsamen Einsatzregeln im Rahmen einer zivil-militärisch integrierten Sicherheitspolitik.³⁸

- Studien des Instituts der Europäischen Union für Sicherheitsstudien (*European Institute for Security Studies, ISS*, www.iss.europa.eu), Paris, das die EU in Sachen ESVP berät, wie z.B. das *European Defense Paper* zur Sicherung der Ölversorgung mit militärischer Unterstützung (siehe Punkt 4.4.2)

Die Vereinten Nationen (UN) sind für die deutsche Friedens- und Sicherheitspolitik unter dem Gesichtspunkt der Multilateralität von wachsender Bedeutung. Sie haben seit dem Ende des Ost-West-Konfliktes die Zahl und den Erfolg ihrer Friedensmissionen erheblich gesteigert. Einige zu unterstützende und auszubauende Präventionspotenziale der UN seien genannt:

- Die *Peace Building Commission (PBC)*, Organ sowohl der Generalversammlung als auch des Sicherheitsrates, ist im Rahmen des UN-Reformprozesses 2005 beschlossen worden. Sie wird auf Bitten von Ländern aktiv, die in Konfliktfällen Hilfe der internationalen Gemeinschaft benötigen, wie z.B.

³⁶ Civilian Head Line Goal 2010, angenommen von der „Ministerial Civilian Capabilities Improvement Conference“ und „noted“ vom General Affairs and External Relations Council am 19.11.2007 (doc. 14823/07); Der Zusammenschluss europäischer Nichtregierungsorganisationen (NRO) für die zivile Konfliktbearbeitung, das European Peace Building Liaison Office (EPLO), Brüssel, hat die vorhergehende Civilian Headline Goal 2008 kommentiert und den Ausbau der zivilen Fähigkeiten für Friedensmissionen im Rahmen der ESVP gefordert (Konsultationen mit den NRO, Nutzung von organisatorischer Expertise der NRO, Personalrekrutierung, Training): Comments on the Contribution of NGOs to the EU Civilian Headline Goal 2008, EPLO Policy Paper, Juni 2007, www.eplo.org

³⁷ Einzelheiten bei: Gruppe Friedensentwicklung der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Friedensarbeit, Das EU-Stabilitätsinstrument und die Peace Building Partnership, Briefing Nr. 7 12/2007, www.frient.de; Einzelheiten zur Nutzung der Peace Building Partnership unter: www.ec.europa.eu/external_relations/news/pbp.htm

³⁸ So vorgeschlagen von Stefanie Flechtner, In neuer Mission. Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn/Berlin, 2007, S. 18

Burundi und Sierra Leone. Für Deutschland, Mitglied als einer der stärksten Finanziere der UN, ist die PBC zur Unterstützung der Multilateralität der UN von besonderer Bedeutung.

- Was die Europäische Union noch nicht hat, bereiten die UN gegenwärtig mit der sogenannten *Capstone Doctrine* unter dem Titel „*United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*“³⁹ vor: ein Regelwerk für die *peace keeping operations* der UN für *Conflict prevention, Peace making, Peacekeeping and Peace enforcement* nach den Kapiteln VI und VII der Charta. Prinzipien und Richtlinien dafür sind der Konsens der beteiligten Parteien, die Unparteilichkeit der Maßnahme, die Zurückhaltung bei der Anwendung von Gewalt („*last resort*“), die Glaubwürdigkeit, die Legitimität aufgrund von Entscheidungen des Sicherheitsrates und die Förderung der nationalen und lokalen *ownership*. Positiv zu würdigen ist auch, dass die PBC bereits Richtlinien für die Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Organisationen beschlossen hat (*Guidelines for civil society participation in peace building commission*).

- Die Generalversammlung der UN hat mit dem Beschluss des Reformgipfels vom 15.9.2005 zum Schutz von Bevölkerungen vor Genozid, Kriegsverbrechen, ethnischen Säuberungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit (*Responsibility to protect, R2P*⁴⁰) eine Debatte über die Einführung einer neuen völkerrechtlichen Norm verstärkt, die die seit 1648 gültige absolute Souveränität von Staaten mit Ausnahmen versieht. Bei den Teil-Verantwortlichkeiten der internationalen Staatengemeinschaft (*responsibility to protect, to react, to rebuild*), wie sie in dem grundlegenden Bericht der *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)* „*The Responsibility to Protect*“ (Dezember 2001), aber nicht in dem Beschluss der UN-Generalversammlung entfaltet werden, dominiert eindeutig das präventive Element.⁴¹

3.4.5 Die NATO vor einem Konflikt zwischen Europa und den USA?

Die militärisch-präventive Rolle der NATO (vgl. Denkschrift EKD Ziffer 140), so konzipiert im Ost-West-Konflikt, ist nach dessen Ende nicht mehr erkennbar. Unter der Führung der USA hat die NATO ohne völkerrechtlich gültiges Mandat 1999 den Kosovo-Krieg gegen Jugoslawien geführt. Gegenwärtig ungelöst sind Streitpunkte zwischen der Vormacht USA und dem Großteil der europäischen Mitglieder bzw. der EU über den „Krieg“ gegen den Terror, im Iran-Konflikt, bei der Abwehr von Raketen durch neue „Schutzschilde“ in Europa, in militär-strategischen Fragen zu präemptiven konventionellen und atomaren Schlägen und zur weiteren Entwicklung in Afghanistan.⁴² Welches ist die Sicherheit und sind die Interessen und Werte, die heute mit amerikanischer Feuerkraft sinnvoll verteidigt werden können? Welche politische Rolle kann die NATO im Verhältnis der USA zu Europa sinnvoll spielen? Die nächsten NATO-Tagungen in Vilnius und in Bukarest 2008 werden Aufschluss über den weiteren Weg der NATO und einen deutschen friedensdienlichen Beitrag geben können. Der müsste in der gegebenen Situation kritisch ausfallen.

3.4.6 Ausbau der zivilen Konfliktbearbeitung in Deutschland

Das in den letzten Jahren entstandene hervorragende nichtmilitärische zivile Instrumentarium in Deutschland wird den weltweiten Anforderungen strukturell, finanziell und personell (noch) nicht gerecht, obwohl in den Einzelplänen der Ministerien AA, BMZ, BMVg, BMWI, des Forschungsmit-

³⁹ www.UN_Capstone_Doctrine_Rev2_ESMT_26_28_Sept_2006.doc

⁴⁰ Vereinte Nationen, Ergebnisdokument des Weltgipfels 2005, Ziffern 138 und 139, www.dgvn.de

⁴¹ Vgl. Symposium der Stiftung Entwicklung und Frieden (SEF) und des Bonn International Center for Conversion (BICC) a, 29./30.11.2007 „Die ‚Schutzverantwortung‘ (R2P): Fortschritt, leeres Versprechen oder Freibrief für ‚humanitäre‘ Intervention?“, Dokumentation, www.sef.de, 2008; SEF, Telma Ekiyor (West Africa Civil Society Institute) und Mary Ellen O’Connel (University of Notre Dame, Indiana/USA) in: *The Responsibility to Protect, a way forward – or rather part of the problem?*, SEF, Foreign Voices Nr. 1, February 2008, www.sef.de

⁴² Jochen Bittner, Gibt es die NATO noch?, DIE ZEIT, Nr. 7 vom 7.2.2008; Jochen Steinhilber, Kompass 2020, Deutschland in den internationalen Beziehungen – Ziele, Instrumente, Perspektiven, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, S. 61 ff

nisteriums und des Bundeskanzleramtes im Jahre 2007 insgesamt 3,268 Mrd. € für Maßnahmen der zivilen Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung bereitstanden.⁴³

Das unzureichende System der zivilen Konfliktbearbeitung in Deutschland besteht aus:

- den staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen und Einrichtungen der Entwicklungszusammenarbeit. Der Etat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) stieg im Jahre 2008 um 15 % auf 5,2 Mrd. €.
- dem Zentrum für Zivile Friedenseinsätze (ZIF), gegründet 2002, dem Auswärtigen Amt zugeordnet, beauftragt mit der Personalrekrutierung, der Vorbereitung und dem Training von zivilem Personal für internationale Friedenseinsätze für OSZE, UNO und EU mit bisher mehr als 1000 Deutschen und Internationalen in Kursen, mehr als 1000 ausgewählten Personen aus dem ZIF- *Stand-by* Expertenpool und 200 zivilen deutschen Experten,⁴⁴
- der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF), im Jahre 2000 als Einrichtung zur Förderung der Friedensforschung gegründet. Ende 2007 hatte die von der Politik unabhängige Stiftung ein Kapital von 27,06 Mio. €. Mit den Zinsen werden wissenschaftliche Vorhaben, Konferenzen und der wissenschaftliche Nachwuchs gefördert.
- dem Zivilen Friedensdienst (ZFD), einem gemeinsamen Werk des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und der anerkannten Träger des Entwicklungsdienstes im Rahmen des Entwicklungshelfergesetzes seit 1999 für Fachkräfte der zivilen Konfliktbearbeitung mit bisher insgesamt 872 Fachkräften (2008: 134 Fachkräfte unter Vertrag) und einer Förderung von 18,4 Mio. € (2008) und 25 Mio. € (2009). Um den ZFD zu einem wirksamen Instrument zu machen, sind 500 Friedensfachkräfte und 40 – 45 Mio. € nötig.
- „Zivik“, einem Programm des Instituts für Auslandsbeziehungen (IFA) seit 2001, das mit Mitteln des Auswärtigen Amtes internationale Friedensprojekte von Nichtregierungsorganisationen fördert (2007: 2,1 Mio. €, 2008: 4 Mio. €),
- der Arbeitsgemeinschaft Entwicklungspolitische Friedensarbeit (FriEnt) von staatlichen und zivilgesellschaftlichen Institutionen (BMZ, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Heinrich-Böll-Stiftung, Evangelischer Entwicklungsdienst, Misereor, Konsortium Ziviler Friedensdienst, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung/Institut für Entwicklung und Frieden) seit 2001 zur Förderung der Friedensarbeit als Teil der Entwicklungspolitik (Informations- und Wissensdrehscheibe, Plattform für Vernetzung, Beratung und Kompetenzvermittlung)
- Zur Umsetzung des Aktionsplanes „Zivile Krisenprävention“ (2004) ist der Ressortkreis der beteiligten Ministerien unter der Federführung des Auswärtigen Amtes mit einem zivilgesellschaftlichen Beirat eingerichtet worden.
- Die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, 1998 gegründet, ist das deutsche Netzwerk von gegenwärtig 132 Einzelpersonen und 61 Organisationen als Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Friedensarbeit, Konfliktbearbeitung, Mediation, Menschenrechtsarbeit, Entwicklungszusammenarbeit und Wissenschaft. Ziel und Aufgabe ist die Förderung der zivilen Konfliktbearbeitung durch Information, Öffentlichkeitsarbeit und Bildung, Lobbyarbeit, Beratung und Unterstützung sowie internationale Vernetzung.⁴⁵
- International geschätzt wegen ihrer Qualität in Friedensmissionen sind deutsche Polizeibeamte. Inzwischen waren gut 5000 deutsche Polizistinnen und Polizisten in weltweiten Polizeieinsätzen der EU und der UNO. Von den 5.000 Polizisten im Rahmen des Zivilen Krisenmanagements der EU hat Deutschland 910 Beamte zugesagt. Die Ausbildung und Einsatzvorbereitung ist im Länderverbund organisiert, weil die Polizei Ländersache ist.

Im Vergleich zu den nicht-militärischen Kräften ist die Bundeswehr wesentlich besser ausgestattet. Der Haushalt des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) umfasst 2008 29,5 Mrd. €, 1 Mrd. mehr als 2007. Die Bundeswehr hat sich seit dem Beginn ihres „Transformationsprozesses“ 1993 zu einem der größten Truppensteller für internationale Friedensmissionen mit bisher insgesamt über 200.000 Soldatinnen und Soldaten entwickelt, derzeit in zehn internationalen Operationen präsent.⁴⁶ 2007 waren ca. 7.200 Soldatinnen und Soldaten im Auslandseinsatz. Die Auslandseinsätze der Bun-

⁴³ Winfried Nachtwei MdB, Veröffentlichung „Viel beschworen, wenig bekannt: Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, März 2008, www.nachtwei.de, S. 7

⁴⁴ Winrich Kühne, Deutschland und die Friedenseinsätze – vom Nobody zum weltpolitischen Akteur, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, Berlin, Dezember 2007

⁴⁵ Zu empfehlen: www.konfliktbearbeitung.net als Portal zur zivilen Konfliktbearbeitung

⁴⁶ Stefanie Flechtner, aaO, S. 8

deswehr kosteten im Jahre 2006 ca. 893,8 Mio. €. ⁴⁷ Die Bundeswehr verbraucht für ihre bis zu 500 Soldaten im Regionalen Wiederaufbauteam (PRT) in Kunduz und Feisabad, für das neue Militärcamp in Kunduz (mit 30 Mio. € errichtet) und die große Zahl der gepanzerten Fahrzeuge, Transportflugzeuge und Hubschrauber ca. 100 Mio. € an laufenden Kosten pro Jahr. In den drei Nord-Ost-Provinzen Afghanistans finanziert das BMZ z. Zt. 30 – 50 deutsche bzw. internationale Fachkräfte mit 15 Mio. € zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Strukturen, Entwicklung der Wasserwirtschaft, Grund- und Berufsbildung und der Frauenförderung. ⁴⁸ Der besseren Ausstattung der Bundeswehr steht keine vergleichbar gemessene Leistung gegenüber. Die Einsätze der Bundeswehr werden nicht wie die der Entwicklungszusammenarbeit systematisch von dritter Seite evaluiert.

4. Entscheidend für ein Gesamtkonzept: Durchbruch des „Vorranges für Zivil“

Ob und wie ein Beitrag zu einer weltweiten friedlichen Ordnung mit zivilen Mitteln erreicht werden kann – gegen militärische und privatisierte Gewalt, ist die Kardinalfrage zur Herstellung auch eines deutschen Gesamtkonzeptes zur Friedens- und Sicherheitspolitik, dass dieses Prädikat verdient. Als eines der Ergebnisse des konziliaren Prozesses für Gerechtigkeit, Frieden und die Bewahrung der Schöpfung kann mit der Denkschrift das Motto festgehalten werden „Wenn du den Frieden willst, bereite den Frieden vor.“ Das legt den unbedingten „Vorrang für zivil“ fest.

Diesem Motto in der öffentlichen Meinungsbildung und in der praktischen Politik zum Durchbruch zu verhelfen, ist eine gesellschaftlich und politisch schwere, vielseitige Aufgabe. Sie kann sich stützen a) auf die Erfahrungen insbesondere der Deutschen mit der Katastrophe des 2. Weltkrieges und b) auf die gegenwärtig Bedeutung gewinnende Erkenntnis, dass militärische Mittel nicht präventiv wirken und Gewalt nur unter günstigen Bedingungen aufhalten, aber nicht beseitigen können. Es gibt gegenwärtig jedoch keinen kohärent gesteuerten Einsatz von außen- und entwicklungspolitischen, wirtschaftspolitischen und umweltpolitischen Mitteln zur Friedensförderung. Dafür fehlen auf der Ebene der Bundesregierung und der Zivilgesellschaft und zwischen beiden Strukturen und Instrumente. Der gemäß dem Aktionsplan 2004 (Aktion 135) eingesetzte Ressortkreis Krisenprävention der beteiligten Bundesministerien und der Einbezug von „relevanten nichtstaatlichen Akteuren“ über den Beirat (Aktion 147) haben bisher keinen bemerkenswerten Steuerungseffekt bewirkt. Denn die fachlich divergierenden Interessen der Ressorts der Bundesregierung sind bisher nicht zu einer gemeinsamen Strategie gebündelt. Die Akteure der Zivilgesellschaft sind politisch zu schwach.

Der Afghanistan-Konflikt lehrt uns beispielhaft, welche komplexen Probleme zu bewältigen sind:

- Ein überzeugendes Konzept der „zivil-militärischen Zusammenarbeit“ existiert bisher nicht. Das Mandat für den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan ist zwar vom Bundestag nach dem Parlamentsbeteiligungsgesetz beschlossen worden, aber ohne Abstimmung mit einem zivilen Programm. Es gibt kein deutsches oder im Rahmen der NATO abgestimmtes Gesamtkonzept für das zivile *und* das militärische Engagement. Gemeinsame Ausgangsanalysen und Zielperspektiven fehlen. Die als „Schutztruppe“ gegen die Taliban gedachten ausländischen Soldaten laufen deshalb Gefahr, als Besatzung wahrgenommen und zur Partei in einem nicht erklärten Krieg zu werden. Der Versuch einer ressortübergreifenden kohärenten Kooperation der „zivil-militärischen Zusammenarbeit“ in dem *Provincial Reconstruction Team* (PRT) in Nord-Afghanistan zwischen BMVg, AA und BMZ hat bisher hinsichtlich der Wirkungen in den Bereichen Sicherheit und Stabilisierung, Wiederaufbau und *Institution Building* (Demokratie, Polizei, Rechtsstaatlichkeit) nicht überzeugt. ⁴⁹
- Die Probleme im transatlantischen Verhältnis zwischen den USA und Europa schlagen auch auf Afghanistan durch. Die *Operation Enduring Freedom* (OEF), von den USA geführt, und die *International Security Assistance Force* (ISAF), von der NATO geführt, sind mit unterschiedlichen Zielsetzungen angelegt und werden auf unterschiedliche Weise ausgeführt. OEF und ISAF werden zunehmend vermischt (gemeinsamer US-Oberbefehl, Nutzung deutscher Tornado-Aufklärung). Unter dem Druck von „Bündnisverpflichtungen“ drohen Ansätze einer zivilen präventiven Ausrichtung von Politik ver-

⁴⁷ Auskunft des BMVg vom 27.2.2008

⁴⁸ Herbert Sahlmann, Menschliche Sicherheit im Schatten des Militärs – am Beispiel ziviler Entwicklungsarbeit in Afghanistan, in: Bund für soziale Verteidigung, Menschliche Sicherheit – Baustein der gewaltfreien Gesellschaft oder Persilschein für Interventionen? Dokumentation der BSV-Jahrestagung 2007, ISSN 1439-2011

⁴⁹ Vgl. „Impulse“ Nr. 6/2007 über einen Studientag des INEF und der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung zu Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan auf der Grundlage von 40 Auswertungen, www.frient.de/Materialien

loren zu gehen.

- Die Friedens- und Sicherheitspolitik leidet unter einem Mangel an öffentlicher Dynamik. Die begründeten Mahnungen von Nichtregierungsorganisationen an die offizielle Politik, den Kosovo-Konflikt durch die Unterstützung der gewaltfreien Politik des Ibrahim Rugowa rechtzeitig zu entschärfen, sind nicht gehört worden. Stattdessen arbeitete die NATO im Kosovo mit der UCK zusammen. Positive Beispiele ziviler Aufbauleistung haben es schwer, sich gegen Berichterstattung über militärisches Handeln durchzusetzen. Der Ausbau des „Friedensjournalismus“ ist überfällig.

- Eine Debatte über den Sinn von Auslandseinsätzen wird bisher auch nicht durch den dramatischen Verlust an Zustimmung bei den Soldaten und Soldatinnen selbst und in der Bevölkerung ausgelöst. Weder die Mehrheit der Bevölkerung noch die der Soldatinnen und Soldaten heißen die Einsätze der Bundeswehr im Ausland gut. Nur 34,2 % der Mitglieder des Bundeswehrverbandes, der Gewerkschaft der Soldaten, würden ihnen nahe stehenden Personen den Dienst in den Streitkräften empfehlen, 58,6 % würden dies nicht tun. Dieses Ergebnis, so der Bundeswehrverband, kündigt Probleme der Bundeswehr an, qualifizierten Nachwuchs zu rekrutieren.⁵⁰ Sieben ehemalige ranghohe Generale werfen in dem Bericht „Auslandseinsätze der Bundeswehr“ der Bundeswehr „einen Mangel an kohärenter Führung, fehlender strategischer Planung, teilweise bizarrer Bürokratie und eine kleinkarierte Kontrollwut des Berliner Ministeriums“ vor.⁵¹ Gemäß einer Emnid-Umfrage (2006) befürworten 81 % der Befragten Auslandseinsätze der Bundeswehr mit „friedenserhaltendem Charakter.“ Die Beteiligung an internationalen Kampfeinsätzen zur Friedensschaffung unter UN-Mandat“ befürworten noch 56 %. Für den Kongo-Einsatz waren noch 47 %, für den Libanon-Einsatz nur noch 32 %. Die Unterstützung der Bevölkerung sinkt, wenn sie konkret mit den menschlichen Verlusten und den finanziellen Kosten konfrontiert wird. Im Jahre 2006 plädierten bereits 52 % der Befragten für eine „zurückhaltendere Rolle Deutschlands in der internationalen Politik.“⁵² Solche Ergebnisse sind zu erwarten, wenn die politisch Verantwortlichen die Öffentlichkeit nicht wahrheitsgemäß informieren, wie es im Falle des Kampfeinsatzes der *Quick Reaction Force* der Bundeswehr im Norden Afghanistans Anfang Februar 2008 der Fall war. Obwohl Kampfeinsätze im ISAF-Mandat enthalten sind⁵³, wurde und wird der Einsatz der Bundeswehr öffentlich als „Wiederaufbaumission“⁵⁴ ausgegeben.

5. Was ist zu tun?

Die EKD konnte wegen des Charakters der Denkschrift und ihres beschränkten Umfanges ein friedens- und sicherheitspolitisches Gesamtkonzept nur anstoßen. In der Politik, in der Politikwissenschaft und in der Zivilgesellschaft existieren bereits Entwürfe für Gesamtkonzepte, die im Folgenden nur kurz referiert werden können.

So forderte die Vorsitzende des Verteidigungsausschusses des Bundestages Ulrike Merten im März 2008 eine nationale Sicherheitsstrategie⁵⁵, wie schon früher der ehemalige Verteidigungsminister Struck in einer Rede am 24.10.2005 auf dem 16. Forum Bundeswehr und Gesellschaft. Die große Koalition solle ein ressortübergreifendes Grundlagendokument zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik als „nationale Sicherheitskonzeption“ erarbeiten. Markus Meckel MdB SPD, stellvertretender außenpolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion und Andreas Weigel MdB SPD, Mitglied des Verteidigungsausschusses, riefen am 22.11.2005 zur Bildung einer Enquetekommission zur Reform der Sicherheitspolitik auf. Auch Autoren der Friedrich-Ebert-Stiftung⁵⁶ werben für eine Enquete-Kommission und ein knapp und konzise formuliertes Strategiepapier nicht als Schlusspunkt, sondern als Ausgangspunkt für weitere Debatten. Bündnis 90/Die Grünen hat eine „Friedens- und sicherheitspolitische Kommission“ eingerichtet, die die künftige friedenspolitische Grundausrichtung

⁵⁰ www.dbwv.de/dbwv/interd.nsf/d/PO_akt_umfrage „Jetzt reden Sie“

⁵¹ Jochen Bittner, Eine Generalsabrechnung, DIE ZEIT, 17.1.2008. Der Auftrag zu diesem Bericht wurde von der Spitze des BMVg gegeben.

⁵² Stefanie Flechtner, aaO, S. 12

⁵³ Peter Struck laut Bericht von Holger Möhle „Ein Brief, der aus der Kälte kam“, Generalanzeiger, Bonn, 2./3.2.2008

⁵⁴ Rolf Clement, Codename „Harekate Yolo II“, in: loyal, Magazin für Sicherheitspolitik, Nr. 2, Februar 2008, S.26 f.

⁵⁵ Generalanzeiger, Bonn, „Generäle zeichnen positives Bild vom Hindukusch“, 10.3.2008

⁵⁶ Jochen Steinhilber, Kompass 2020, Deutschland in den internationalen Beziehungen. Ziele, Instrumente, Perspektiven, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, S. 37; Stefanie Flechtner, In neuer Mission. Auslandseinsätze und die deutsche Sicherheitspolitik, Kompass 2020, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2007, S. 19

von Bündnis 90/Die Grünen diskutieren und dazu Vorschläge erarbeiten soll. Ein Zwischenbericht soll der Bundesdelegiertenkonferenz im November 2008 vorgelegt werden.⁵⁷ Die grüne EFA-Fraktion im Europäischen Parlament hat im Januar 2008 eine grüne Sicherheitsstrategie für Europa verabschiedet.⁵⁸

Ein Gesamtkonzept deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik könnte nach den Vorstellungen der Politikwissenschaftler Peter Croll (Bonn International Center for Conversion, BICC), Tobias Debiel (Institut für Entwicklung und Frieden, INEF, Duisburg) und Stephan Klingebiel (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Bonn) aus dem Jahre 2007 drei wesentliche Punkte enthalten:

- „i) die Notwendigkeit einer integrativen Sicherheitsstrategie mit zivilem Primat und mit einer klaren Bestimmung der strategischen Grundlagen für die Mandatierung militärischer Einsätze;
- (ii) die Weiterentwicklung bestehender ressortübergreifender Abstimmungsmechanismen zu einer wirklich integrativen und steuerungsfähigen Infrastruktur; insbesondere Schaffung eines Sonderstabes für Prävention und Sicherheit unter Mitwirkung einer/s unabhängigen präventions- und sicherheitspolitischen Sonderbeauftragten;
- (iii) darüber hinausgehende Maßnahmen zur Überwindung fragmentierter Diskurse und Handlungsweisen unter verstärkter Berücksichtigung der Rolle des Parlaments.“⁵⁹

Vergleichbare Konzepte stammen vom Institut für Entwicklung und Frieden (INEF), Duisburg⁶⁰ sowie von der Kommission „Europäische Sicherheit und Zukunft der Bundeswehr“ am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (IFSH) unter dem Titel „Auslandseinsätze der Bundeswehr: Viele Bedingungen müssen erfüllt sein.“⁶¹ Die International Association of Lawyers Against Nuclear Arms (IALANA) aus dem zivilgesellschaftlichen Raum arbeitet an einem Memorandum „Die staatliche friedenspolitische Infrastruktur stärken.“⁶²

Mit Winfried Nachtwei⁶³ MdB B90/Die Grünen sehe ich u.a. folgende Schlüsselprobleme und wichtige Schritte für die Entwicklung einer integrierten Friedens- und Sicherheitsstrategie mit dem Primat der zivilen Krisen- und Gewaltvorbeugung:

- Wiederbelebung des politischen Willens zur Stärkung der zivilen Konfliktbearbeitung durch parlamentarische Initiativen
- Kohärente politische Führung, ressortübergreifende Strukturen und Kapazitäten (Informationsnetzwerk, ressortübergreifende Steuerung)
- deutliche Stärkung der personellen und finanziellen Infrastruktur
- Klärung des Verhältnisses von zivilen und militärischen Akteuren
- Vorrangige Einbeziehung von zivilen Aspekten in alle Entscheidungen zu Mandaten für Auslandseinsätze
- Aufbau von Kapazitäten für eine Friedensberichterstattung („Friedensjournalismus“).

Bad Honnef, den 22.3.2008 *Ulrich Frey*
ulrich.frey@web.de

⁵⁷ Website der „Friedens- und sicherheitspolitischen Kommission“ von Bündnis90/Die Grünen: www.gruene.de/friedenspolitik

⁵⁸ Siehe Angelika Beer, Europäische Sicherheitsstrategie im Umbruch, Februar 2008, www.angelika-beer.de (Zugriff 21.2.2008; Entschließung des Europäischen Parlaments zur Umsetzung der Europäischen Sicherheitsstrategie im Kontext der ESVP (2006/2033(INI))

⁵⁹ Peter Croll, Tobias Debiel, Stephan Klingebiel, Plädoyer für eine integrative deutsche Sicherheitsstrategie. Warum die Bundesregierung sich im europäischen Kontext mit zivilen Akzenten in der Sicherheitsstrategie stärker profilieren sollte, April 2007, www.bicc.de/publications

⁶⁰ Christoph Weller, Aktionsplan Zivile Krisenprävention der Bundesregierung – jetzt ist dynamische Umsetzung gefordert. Eine Zwischenbilanz nach drei Jahren, INEF Policy Brief 2/2007, S. 14

⁶¹ www.ifsh.de

⁶² Unveröffentlichtes Manuskript vom 10.4.2007 nach einem Vortrag von Dr. Peter Becker, Vorsitzender der IALANA, bei der Mitgliederversammlung des Forums Ziviler Friedensdienst am 24.11.2006

⁶³ Winfried Nachtwei MdB, Veröffentlichung „Viel beschworen, wenig bekannt: Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung, März 2008, www.Nachtwei.de, S. 17