



Stellungnahme

ZUM BERICHT ÜBER DIE UMSETZUNG DER LEITLINIEN
„KRISEN VERHINDERN, KONFLIKTE BEWÄLTIGEN, FRIEDEN FÖRDERN“
DER BUNDESREGIERUNG

Einleitung

Im Juni 2017 hat die Bundesregierung mit den Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ das Engagement Deutschlands zur Förderung des Friedens in der Welt auf ein neues Fundament gestellt.

Der Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung begleitet das Themenfeld seit 2005 als unabhängiges Gremium. Er nimmt den nun vorliegenden Zwischenbericht der Bundesregierung zum Anlass, den Stand der Umsetzung der Leitlinien zu kommentieren und Empfehlungen für die Schwerpunktsetzung in den kommenden Jahren zu geben.

Mit 50 Selbstverpflichtungen setzte sich die Bundesregierung in den Leitlinien selbst Ziele, an denen sie sich messen lassen wollte. Der nun vorliegende Umsetzungsbericht berichtet entlang der Selbstverpflichtungen. Dies ermöglicht einen guten Überblick über die umfangreichen Maßnahmen und stellt Transparenz her. Allerdings geht diese Darstellung auf Kosten eines Gesamtbildes der eingesetzten finanziellen und personellen Ressourcen und maßnahmenübergreifender Wirkungen.

Aus Sicht des Beirats haben die Leitlinien dem friedenspolitischen Engagement Deutschlands eine neue Dynamik verliehen. Die ressortgemeinsamen Sektorstrategien zu den Bereichen Rechtsstaatsförderung, Sicherheitssektorreform sowie Vergangenheitsarbeit und Versöhnung haben in zentralen Handlungsfeldern relevante konzeptionelle und operative Grundlagen geschaffen. Diese werden in eigens eingerichteten Wissens-„Hubs“ in Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Einrichtungen und Fachorganisationen fortlaufend weiterentwickelt. Strukturen der Ressortabstimmung – zwischen den Ressorts des Auswärtigen, der Entwicklung, der Verteidigung und des Innern – wurden auf verschiedenen Hierarchieebenen ausgebaut und verstetigt. Der Beirat begrüßt, dass die Bundesregierung in den kommenden Jahren einen besonderen Akzent auf die europäische Dimension der zivilen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung setzen will.

Das Instrument der Friedensmediation und die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur*innen in diesem Feld wurde weiterentwickelt. Konzeptionelle Grundlagen für die Rolle der Bundesregierung in der Mediation entstanden und die finanzielle Förderung für einen Mediation Support bei der Europäischen Union, Afrikanischen Union und den Vereinten Nationen wurde deutlich verstärkt. Nach eigener Auskunft ist die Bundesregierung in weltweit 30 Konflikten diplomatisch und vermittelnd auf unterschiedlichen Ebenen an politischen Verhandlungen für Konfliktlösung beteiligt.

Expertisen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Praxis der Friedensförderung und Konfliktbearbeitung wurden vermehrt in Entscheidungsprozesse der Bundesregierung eingebracht. Konkret ist hier der direkte Fachdialog der Ressorts mit dem Beirat zu nennen, auch über vom Beirat selbst initiierte Themen, anhand eigener Studien oder im Rahmen der jährlichen Beiratskonferenz. Sehr hilfreich war der seit 2016 initiierte Debattenprozess über das Peacelab, der einen substanziellen Transfer von Lernerfahrungen aus Praxis und Wissenschaft hin zu politischen Entscheidungsträger*innen erlaubt und zu mehr Sichtbarkeit von Friedenspolitik beiträgt.

Bei allen Fortschritten bleibt aber auch erheblicher Handlungsbedarf. So wurden die institutionellen Kapazitäten der Ressorts im Bereich Früherkennung und die Strategiefähigkeit für frühzeitiges Handeln seit Veröffentlichung der Leitlinien nicht in notwendigem Ausmaß gestärkt. Krisenmanagement wird weiterhin mit höheren Ressourcen unterstützt als die Prävention struktureller Konfliktursachen, die Antizipation von Krisen und deren politischer und gesellschaftlicher Transformation. Wenn in Zukunft,

wie im Umsetzungsbericht angekündigt, nicht-traditionelle Risiken wie Klimafolgen und Pandemien verstärkte Beachtung finden sollen, muss sich dies ändern.

2017 konstatierten die Leitlinien eine „Weltordnung im Umbruch“, die danach verlange, „Verantwortung [zu] übernehmen in schwierigen Zeiten“. Vier Jahre später ist der Kontext für die Umsetzung der Leitlinien nicht leichter geworden. Durch voranschreitende nicht-traditionelle Sicherheitsrisiken, wie den Klimawandel, verändert sich die Risikolandschaft zusätzlich dynamisch. Häufigere und verlustreichere Extremwetterereignisse tragen zur Konfliktgenese bei und potenzieren bestehende Konflikte. Die Krise des Multilateralismus hat sich weiter verschärft. Einige wenige langanhaltende Konflikte wie in Libyen und dem Sudan weisen auch dank deutscher Beteiligung hoffnungsvolle Signale auf. Viele andere Konflikte mit großen humanitären Auswirkungen wie in Syrien oder im Jemen bleiben trotz politischer Anstrengungen ungelöst. Belarus, die Ostukraine, Bergkarabach und Myanmar stehen für aktuelle Krisenherde, in denen keine Lösungen in Sicht sind, wohingegen in Äthiopien und Mosambik frühzeitiges Handeln gefragt ist.

Der wachsende Druck durch Regierungen auf Zivilgesellschaften und Menschenrechtsverteidiger*innen in vielen Ländern ist ein Indiz für neue potenziell gewaltsame Konflikte. Die Covid-19-Pandemie hat Spannungen und Ungleichheiten weiter verschärft. Ist Deutschlands Engagement für den Frieden damit nutzlos gewesen? Sicher nicht, wie viele kleinere und einige größere Erfolge belegen. Es bleibt dennoch eine wichtige Aufgabe, das vorhandene Potential besser zu nutzen und Erfolge sichtbarer zu machen.

Vor diesem Hintergrund sieht der Beirat vorrangigen Handlungsbedarf bei den folgenden vier Themen:

1. Wirkungen besser erfassen

Die Leitlinien betonen die Bereitschaft der Bundesregierung, aus Erfahrungen, Fortschritten und Fehlern zu lernen und einen offenen Dialog darüber zu führen. Grundlagen sind Kenntnisse über die Wirkungen unterschiedlicher friedenspolitischer Instrumente – sowohl auf politischer als auch gesellschaftlicher Ebene. Der vorliegende Bericht trifft keine Aussagen zur Wirkung unterschiedlicher Instrumente und Gesamtwirkung aller Maßnahmen in einzelnen Konfliktsituationen.

Für Maßnahmen, für die erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen aufgewendet werden, sollten die Mittel für eine vollständige wissenschaftliche Evaluation bereits Teil der Budgetplanung sein. Dies gilt insbesondere für internationale Missionen von Polizei, Bundeswehr und zivilen Kräften. Nur damit wird ein Lernen aus Fehlentwicklungen und darauf basierende Verbesserung möglich. Eine Voraussetzung für die Beurteilung der Gesamtwirkung ist, die Ausgangslage und eine ressortübergreifende Zielsetzung für einzelne Konfliktkontexte zu definieren.

Ein relevantes aktuelles Beispiel ist das deutsche Afghanistan-Engagement, seit 2002 auch unter Einsatz von Polizei und Bundeswehr, welches mit erheblichem finanziellen, personellen, und politischen Einsatz auf internationaler und nationaler Ebene geführt wurde und 2021 an einem Wendepunkt steht. Bis heute steht eine fundierte Analyse der übergreifenden Wirkungen aus. Lernprozesse fanden bisher ausschließlich auf einer operativen und ressort-internen Ebene oder wissenschaftlich unterstützt für entwicklungspolitische Schwerpunktregionen statt.

Es fehlt ebenfalls eine kritische Reflexion der bisherigen Bemühungen der Bundesregierung zur Vermittlung, Dialogförderung, Verhandlungsunterstützung und Mediation, der hierfür zur Verfügung stehenden Instrumente in nationaler und multilateraler Verantwortung sowie der Zusammenarbeit der Bundesregierung mit Organisationen der Zivilgesellschaft.

2. Prävention als Gesamtansatz aufwerten und kohärent gestalten

Der Bericht hebt die Einrichtung der ressortgemeinsamen Arbeitsgruppe Krisenfrüherkennung und die Folgeschritte für gemeinsame Entscheidungen hervor. Für die bisherigen potenziellen Krisenländer, die als „Präventionsfall“ erkannt wurden, werden keine Ergebnisse benannt. Der Beirat begrüßt, dass die Bundesregierung für die nächsten vier Jahre einen weiteren Akzent auf den „Brückenschlag zwischen Krisenfrüherkennung und Krisenprävention“ legen will. Für diesen Schwerpunkt sollte sich die Bundesregierung auf konkrete Ziele und Maßnahmen festlegen.

Im Kontext globaler Fluchtbewegungen, desaströser Klimafolgen und der Covid-19-Pandemie wird deutlich, dass die Verhütung gewaltsamer Konflikte und die Wahrung menschlicher Sicherheit nicht (erst) mit dem Erkennen akuter Krisenszenarien beginnen. Es müssen gemeinsame Voraussetzungen geschaffen werden, damit Gesellschaften Risiken antizipieren und Krisen frühzeitig vorbeugen können. Darüber hinaus sollte das Ziel sein, Reaktionsfähigkeit und Konfliktbearbeitungskapazitäten zu stärken, um zukünftigen Herausforderungen gewachsen zu sein. Hierbei spielen globale Interdependenzen eine wichtige Rolle. Auch durch rapide Emissionsminderungen in den Industriestaaten und die Förderung von Anpassungsmaßnahmen in fragilen Kontexten können langfristig Risiken für Gewalteskalation gemindert werden. Hier steht Deutschland als Land mit hohem CO₂-Fußabdruck und Ressourcenverbrauch in besonderer Verantwortung, den zivilisationsbedrohenden Verlauf der Klimakrise durch multilaterale Anstrengungen noch abzuwenden.

Krisenprävention als kohärenter Gesamtansatz der Bundesregierung fehlte aus Sicht des Beirats beispielweise auch in der Formulierung der zweiten Rohstoffstrategie der Bundesregierung von Januar 2020. Hier werden mögliche Konflikte ausschließlich als Störfaktor benannt. Im Bundessicherheitsrat treten weiterhin krisenpräventive Gesichtspunkte bei der Genehmigung einzelner Rüstungsexporte hinter anderen außenpolitischen oder wirtschaftlichen Interessen zurück. Die Kontrolle des Endverbleibs nach Genehmigung ist weiterhin unzureichend.

Ungenutztes Potential für ressortübergreifende Krisenvorbeugung liegt nach wie vor in der Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte (siehe Empfehlungen Beiratsstellungnahme von Juni 2020) sowie in der Bekämpfung von Steuerflucht und Korruption in fragilen Staaten. Aktuelle politische Gelegenheiten für Krisenvorbeugung auf EU-Ebene bieten die geplante Erstellung von Leitlinien zur Krisenprävention, die Fertigstellung des neuen OACPS-EU-Partnerschaftsabkommens (sog. Post-Cotonou-Abkommens), das bis Ende des Jahres in von den EU-Mitgliedsstaaten ratifiziert werden soll, und die Verabschiedung einer neuen EU-Afrika-Strategie.

Insgesamt fehlt es an einer systematischen Überprüfung außenwirksamer Politik(en) auf ihre möglichen krisenverschärfenden Auswirkungen. Problematisch ist vor diesem Hintergrund, dass bisher in den krisenbezogenen Ressortabstimmungen von der Fachebene des Ressortkreises bis zur politischen Steuerungsebene der Koordinierungsgruppe und Staatssekretärsrunde relevante Ressorts wie das BMWi oder das BMF nicht beteiligt sind.

3. Personelle und finanzielle Kapazitäten – Ausbauplan für zivile Krisenprävention und Friedensförderung

In dem Bericht werden die Entsendungen ziviler Expert*innen durch das Zentrum für internationale Friedenseinsätze und im Rahmen internationaler Polizei- und Militäreinsätze aufgeführt. Leider ist die Entwicklung der Zahlen in einigen Bereichen – insbesondere bei Polizeieinsätzen, bei OSZE-Missionen oder Langzeitwahlbeobachtungen, sowie insgesamt der Anteil weiblicher Expertinnen – auch unter Ausschluss der Pandemieauswirkungen ernüchternd. Auch fehlt eine Gesamtdarstellung der Haushaltsmittel, die sich zivilen Präventionsansätzen, Krisenmanagement und Friedensförderung zurechnen lassen und ihrer Entwicklung in den letzten vier Jahren.

Während z. B. das NATO-Ziel für 2% des BIP für Verteidigungsausgaben weiter öffentlich diskutiert wird, gibt es keine vergleichbare politische Zielsetzung für zivile Krisenprävention und Friedensförderung. Außerdem fehlen konkrete Zielsetzungen für den Personalausbau bei internationalen Polizeimissionen oder den Anteil von Frauen an zivilen, polizeilichen und militärischen Missionen, den Aufbau von Fachpersonal an den deutschen Auslandsvertretungen und in den Fachabteilungen der Ressorts sowie bei der Förderung zivilgesellschaftlicher Ansätze wie dem zivilen Friedensdienst.

Ohne einen Umsetzungsplan mit Kapazitätszielen und Implementierungsschritten lassen sich die Fortschritte nicht überprüfen. Erfolge lassen sich schwer als solche identifizieren und Defizite bleiben unerkannt.

Das Politikfeld zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung bleibt leider weitgehend unsichtbar. Erstmals hat jetzt eine interministerielle Arbeitsgruppe ein Konzept zur Kommunikation von Krisenengagements erarbeitet. Die Umsetzung und Weiterentwicklung dieses Ansatzes ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dem Politikfeld mehr politisches Gewicht zu verschaffen. Dies kann die notwendige politische und öffentliche Unterstützung für ambitionierte Ausbauziele absichern.

4. Umsetzung der ressortgemeinsamen Sektorstrategien

Die drei ressortgemeinsamen Strategien ermöglichen aus Sicht des Beirats eine gute Abstimmung unter den Ressorts und auf internationaler Ebene. Sie bieten Ansatzpunkte für den Dialog mit und die Einbindung von nichtstaatlichen Akteur*innen. Die Strategien erhöhen die Aussicht auf nachhaltige Wirkungen der Maßnahmen in ihren Bereichen. Entscheidend ist jedoch die Anwendung bei der Planung und Durchführung von Programmen in einzelnen Krisenkontexten.

Im besonders sensiblen Bereich der Sicherheitssektorreform geht es um einen frühzeitigen hochrangigen politischen Dialog über die in den Strategien festgelegten Zielsetzungen mit den Partner*innen. Interessenskonflikte beispielsweise zu Zielen der demokratischen Kontrolle, Beachtung der Menschenrechte, der Geschlechtergerechtigkeit oder Korruptionsbekämpfung können offengelegt und verringert werden. Die länderbezogenen Zielsetzungen müssen dann gemeinsam formuliert und weiterhin eng politisch begleitet werden. Bei eventuellen Fehlentwicklungen sollten notwendige Schlussfolgerungen zeitnah gezogen werden, wie beispielsweise die Aussetzung oder der Ausstieg aus Programmen oder Projekten.

Gerade bei Querschnittsthemen zeigt sich, dass Ressortkoordinierung unabdingbar ist und routinemäßig erfolgen sollte. Im Bereich der gendertransformativen Umsetzung der Sektorstrategien weisen die verschiedenen Ministerien und Durchführungsorganisationen sehr unterschiedliche Kompetenzen, Erfahrungen und Schwerpunkte auf.

Auf politischer Ebene sollte sich die Bundesregierung festlegen, in welchen Regionalkonflikten sie eine führende, organisierende Rolle bei der Konfliktregelung, einschließlich der nötigen Anreize und Risiken, wahrnehmen will. Dafür könnten die drei Strategien wichtige Kriterien liefern.

Empfehlungen

Der Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung empfiehlt der Bundesregierung angesichts der dargestellten Herausforderungen folgende Maßnahmen:

Wirkungen umfassend untersuchen und systemische Lernprozesse fördern

Der Beirat regt an, wissenschaftliche Evaluationen in jedem internationalen zivilen, polizeilichen und militärischen Krisenengagement Deutschlands finanziell einzuplanen und begleitend umzusetzen, um Fehlentwicklungen vorbeugen und Verbesserungsmöglichkeiten rasch identifizieren zu können.

Umfassende Untersuchungen sollten das Gesamtengagement in einem Krisenkontext hinsichtlich seiner Wirkungen und Wechselwirkungen in den Blick nehmen, inklusive seiner Folgen für Menschenrechte, Geschlechtergerechtigkeit, Machtstrukturen, wirtschaftliche und soziale Exklusion sowie globale und lokale Umweltveränderungen. Insbesondere sollte die Bundesregierung dringend eine fundierte, alle Instrumente umfassende Untersuchung der Wirkungen nach 20 Jahren Afghanistan-Engagement anstoßen und dafür möglichst eine fraktionsübergreifende Unterstützung im Bundestag suchen.

Staatliche und zivilgesellschaftliche Akteur*innen des Krisenengagements und der Friedensförderung benötigen Räume und Anlässe, die gezielt geschaffen und aufrechterhalten werden müssen, in denen sie systematisch Erfahrungswissen austauschen und miteinander und voneinander lernen können.

Prävention stärken durch friedensorientierte Politikkohärenz

Die Bundesregierung sollte einen Mechanismus entwickeln, der alle neuen politischen Initiativen, Strategien und Gesetzesvorhaben mit Außenwirkungen systematisch auf ihre voraussichtlichen krisenverschärfenden bzw. resilienzfördernden Effekte im Sinne der Leitlinien überprüft und friedenspolitische Kohärenz im Handeln der Regierung gewährleistet (Friedensverträglichkeitsprüfung).

Der Beirat empfiehlt zudem, Ressortkreis, Koordinierungsgruppe und Staatssekretärsausschuss anlassbezogen sowie in regelmäßigen Zyklen um weitere Ressorts zu erweitern, sowie die Beteiligung der Planungsstäbe und Regionalabteilungen an der Diskussion von Maßnahmen zu erhöhen.

Ausbauplan für Kapazitäten und Fähigkeiten der zivilen Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung aufstellen

Der Beirat fordert die Bundesregierung auf, für die nächsten vier Jahre der Leitlinien einen konkreten Umsetzungsplan zu erarbeiten, der für alle relevanten Bereiche Aufbauziele mit Personalstärken und wichtige Implementierungsschritte enthält. Dazu sollten unter anderem zählen:

- ein Personalstärken- und Entwicklungskonzept für internationale Polizeieinsätze,
- Zielgrößen für die Stärkung nichtstaatlicher, zivilgesellschaftlicher Träger*innen,
- eine Institutionalisierung der Krisenfrüherkennung zwischen Wissenschaft und den Ressorts und der Aufbau von Beratungskapazitäten für die eigene Strategiefähigkeit,
- die Umsetzung und Weiterentwicklung des vorliegenden interministeriellen Konzepts zur Kommunikation von Krisenengagement, um Krisenprävention mehr Sichtbarkeit und damit mehr politisches Gewicht zu verleihen.

Umsetzung der drei ressortgemeinsamen Sektorstrategien fördern

Der Beirat schlägt vor, dass die Bundesregierung Partnerländer identifiziert, in denen sie im Zuge der Umsetzung der Sektorstrategien eine internationale Führungsrolle übernimmt. Mögliche Zielkonflikte mit Partnerregierungen müssen bereits zu Beginn politisch angesprochen und ausverhandelt werden.

Für die Umsetzung der Strategien sollten unter Berücksichtigung des „Local ownership“-Prinzips länderbezogene realistische Zielsetzungen formuliert und operationalisiert werden. Dafür sollten besondere Finanzmittel aus verschiedenen Ressorts eingeplant werden.

Die gendertransformative Umsetzung der Leitlinien und Sektorstrategien sollte in Verbindung mit Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans zu Frauen, Frieden und Sicherheit (2021–2024) erfolgen. Dazu sollten die Monitoring-Instrumente des Aktionsplans genutzt werden.

Wissenschaft und zivilgesellschaftliche Organisationen sollten am Monitoring der Umsetzung der Sektorstrategien beteiligt werden. Die Hubs zu Rechtsstaatsförderung und Sicherheitssektorreform können dafür genutzt werden. Der Beirat Zivile Krisenprävention und Friedensförderung bietet hierfür seine Expertise an.

Der Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Der Beirat bündelt zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Expertise zur Krisenprävention und Friedensförderung und berät die Arbeit der Bundesregierung. Er setzt sich aus 20 Expert*innen aus Wissenschaft, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Er begleitet die Umsetzung der 2017 von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Durch seine Arbeit fördert der Beirat aktiv den Austausch der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft. Zu übergreifenden strategischen Fragen kann der Beirat öffentlich Stellung beziehen.

Die Publikationen des Beirats finden sich unter:

<https://peacelab.blog/beirat-zivile-krisenpraevention#publikationen-des-beirats>

Mitglieder des Beirats:

Bodo von Borries

Verband Entwicklungspolitik und
Humanitäre Hilfe (VENRO), (Vorsitzender)

Dr. Kira Vinke

Potsdam-Institut für Klimafolgen-
forschung (PIK), (Vorsitzende)

Dr. Melanie Coni-Zimmer

Leibniz-Institut Hessische Stiftung
Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Professor Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann

Berghof Foundation

Generalleutnant a.D. Rainer Glatz

ehemaliger Befehlshaber des Einsatzführungs-
kommandos der Bundeswehr sowie ehemaliger
Senior Distinguished Fellow der Stiftung Wissen-
schaft und Politik (SWP)

Dr. Jörn Grävingsholt

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Melanie Hauenstein

United Nations Development Programme (UNDP)

Professor Dr. Andreas Heinemann-Grüder

Bonn International Center of Conversion (BICC)

Christiane Kesper

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Dr. Jörg Lüer

Gemeinsame Konferenz Kirche und
Entwicklung (GKKE)

Dr. Claudia Major

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Dr. Jochen Motte

Forum Menschenrechte

Nora Müller

Körber-Stiftung

Winfried Nachtwei

MdB a. D.

Sonja Schiffers

Polis180 e.V.

Ginger Schmitz

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Martin Vehrenberg

Konsortium Ziviler Friedensdienst (ZfD)/
AGIAMONDO e.V.

Leitender Kriminaldirektor Dipl. Krim. Lars Wagner

Deutsche Hochschule der Polizei

Natascha Zupan

Arbeitsgemeinschaft Frieden und
Entwicklung (FriEnt)

Priv.-Doz. Dr. Nadjma Yassari

Max-Planck-Institut für ausländisches und
internationales Privatrecht