

Zivile Krisenprävention in globaler Verantwortung – Deutsche Friedensförderung vor neuen Aufgaben

Impulspapier des Beirats Zivile Krisenprävention
zur Weiterentwicklung der Strukturen ziviler Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und
Friedenskonsolidierung in Deutschland zu Beginn der 18. Legislaturperiode (23. Juni 2014)

Aktuelle Krisen wie in Nigeria, Syrien, Thailand, der Ukraine, Irak oder Venezuela zeigen: Die Förderung des Friedens in allen Teilen der Welt bleibt im 21. Jahrhundert ungebrochen von größter Relevanz. Es gibt gute Gründe, das Politikfeld Krisenprävention und Friedensförderung aufzuwerten, es konzeptionell weiterzuentwickeln und die vorhandenen Strukturen und Kapazitäten auszubauen – national wie im Rahmen der EU, OSZE, UN und anderer internationaler Institutionen. Hinter uns liegen die Erfahrungen aus zwanzig Jahren deutscher Beteiligung an EU-Missionen und anderen internationalen Kriseneinsätzen sowie aus zehn Jahren der Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“. Es wurde einiges erreicht, auf dem sich aufbauen lässt. Andere Punkte müssen kritisch überprüft werden.

Der politische Moment für eine Weiterentwicklung ist günstig: Die Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU und SPD verweist auf „eine besondere Bedeutung“ der zivilen Krisenprävention, „deren Strukturen wir stärken und weiterentwickeln werden“. Der neu konstituierte Unterausschuss „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln“ kann auf umfassende Abschlussempfehlungen des Vorgängerausschusses zurückgreifen. Außenminister Steinmeier hat - anknüpfend an den Diskurs über „Neue Verantwortung“ - den Prozess „Review 2014 - Außenpolitik Weiter Denken“ angestoßen und Entwicklungsminister Müller den Prozess „Zukunftscharta EINEWELT – Unsere Verantwortung“.

Der Beirat Zivile Krisenprävention möchte vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen die Debatte zu vier Prioritäten befördern, die im Anhang dieses Papiers näher erläutert werden. Dabei konzentrieren wir uns auf die nationale Ebene und verweisen nur gelegentlich auf die internationale.

(1) Konzeptionelle Weiterentwicklung

Notwendig ist die ressortübergreifende Erarbeitung eines **friedenspolitischen Leitbildes** deutscher außenorientierter Politik, bei dem – anders als im bisherigen Aktionsplan – politische Prioritäten und strategische Schwerpunkte mit Zielformulierungen im Vordergrund stehen. Dies muss einhergehen mit konkreten Umsetzungsschritten.

Insgesamt sollten die bisher vernachlässigte **Primärprävention** und die systematische Verankerung von **Wirkungsbeobachtung in der Planung und allen weiteren Phasen** friedensfördernder Vorhaben einen besonderen Stellenwert bekommen.

Nicht nur der Bundestag, sondern auch nichtstaatliche Organisationen müssen an der Erarbeitung des Leitbildes angemessen beteiligt werden. Sie sind wesentliche Akteure der Friedensförderung.

(2) Die vorhandenen Kapazitäten auf Steuerungs- und Durchführungsebene stärken

Die Bereitstellung von schnell und dauerhaft verfügbarem zivilem **Fachpersonal in deutschen Schwerpunktqualifikationen** (Verwaltungsaufbau, Rule of Law, Sicherheitssektorreform, Polizeiaufbau, Förderung Zivilgesellschaft, Mediation) muss ausgebaut werden. Internationale Einsätze für ziviles Personal müssen so gesetzlich abgesichert werden, dass sie auch für Nicht-Beamte leichter möglich werden. Deutschland verfügt mit dem Zentrum für internationale Friedenseinsätze, mit staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und vielen anderen Institutionen über eine international anerkannte Kompetenz. Auf dieser Stärke kann aufgebaut werden. Dazu sollten unter Berücksichtigung der Civilian Headline Goals der EU Planziele für das zivile Fachpersonal mit konkretem Zeithorizont formuliert werden.

Auch die Förderung **einheimischer Fachkräfte und Kapazitäten** zur Friedensförderung und Konfliktbearbeitung in Konfliktregionen sollte ausgebaut werden. Das gleiche gilt für die Ebene der EU und der Vereinten Nationen.

Konfliktsensibilität und die Stärkung der Teilhabe von Frauen in Friedensprozessen (UN-Resolution 1325, zuletzt 2122) müssen Querschnittsanforderungen sein. Standards für Krisenprävention und Friedensförderung sollten anknüpfend an die der EU-Missionen entwickelt und in die Aus- und Fortbildung der Ressorts integriert werden.

Wirksame Krisenprävention ist angewiesen auf eine leistungsfähige Regional-, Friedens- und Konfliktforschung. Bestehende Unterfinanzierungen sind zu überwinden, um Handlungsfähigkeit zu gewährleisten und zu verbessern. Deutschland sollte sich am European Institute of Peace beteiligen und nicht als eines der ganz wenigen Ländern in der EU hier abseits stehen.

(3) Neue ressort- und akteursübergreifende Strukturen

Es besteht nach wie vor ein großer Bedarf für ressort- und akteursübergreifende Plattformen. Dieser kann nicht allein über den bestehenden Ressortkreis gedeckt werden. Vernetztes und kohärentes Handeln sollte deshalb vor allem beim Aufbau eines *integrierten* Frühwarnmechanismus, der frühes Handeln ermöglicht, beim gemeinsamen Erfahrungsaustausch und der Auswertung internationalen Engagements sowie in der institutionenübergreifenden Ausbildung verstärkt werden.

Im Sinne vernetzten Handelns muss der **Ressortkreis aufgewertet** werden. Dies sollte durch die Anbindung an die Staatssekretärs-Ebene, eine personelle Stärkung der beteiligten Fachreferate, ein technisches Sekretariat sowie eigene Verfügungsmittel geschehen.

Entsprechend sollten Mandat und Ausstattung des **Beirats** Zivile Krisenprävention gestärkt werden. Einige Mitglieder des Beirats befürworten seine Weiterentwicklung zu einem „Rat für internationale Friedensförderung“.

Es wird anerkannt, dass verschiedene Institutionen und unabhängige Forschungseinrichtungen bereits wertvolle Arbeit bei der akteursübergreifenden Auswertung von Erfahrungen leisten. Dennoch fehlt es an einem Ort, der zentrale Erkenntnisse zusammenführt und für alle Akteure verfügbar macht. Daher ist zu prüfen, inwieweit Mandate und Ausstattung der bestehenden Einrichtungen so erweitert oder ergänzt werden können, dass Lernerfahrungen ressortübergreifend und in der politischen Meinungsbildung stärker abgefragt und genutzt werden können.

(4) Friedensförderung sichtbar machen

Es bedarf besonderer professioneller Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit, um zivile Krisenprävention aus dem Aufmerksamkeits Schatten zu holen und sie bekannt, interessanter und politisch relevanter zu machen. Eine erste Maßnahme wäre eine journalistische Aufarbeitung und ansprechende Veröffentlichung der Berichte der Bundesregierung zur Umsetzung des Aktionsplanes. Haushaltsmittel für Öffentlichkeitsarbeit sollten auch zivilgesellschaftlichen Organisationen zur Verfügung gestellt werden.

Aus Sicht des Beirats braucht die Umsetzung der oben genannten vier Prioritäten **Zielvorgaben und Mittelaufwuchs**. Wirksamere Krisenprävention kann erhebliche Krisenfolgekosten ersparen, ist aber ohne Verstetigung und einen Aufwuchs an Haushaltsmitteln sowie planmäßige Umsetzungsschritte nicht zu haben.

Erläuterungen und Begründungen

Zu den Vorbemerkungen:

- Die Kriseneinsatzerfahrungen sind reichhaltig, aber auch ernüchternd und bisher kaum systematisch erfasst.
- Die Koalitionsvereinbarung führt weiter aus: Die bestehenden deutschen Institutionen der Friedensförderung und Friedensforschung (ZIF, ZFD, BAKS, DSF) „haben sich bewährt und sollen daher gestärkt werden.“ Durch gezielte Maßnahmen sollen deutsche Beamte, Richter und Staatsanwälte ermutigt werden, an Auslandseinsätzen teilzunehmen. Eine „umfassende Bund-Länder-Vereinbarung“ wird angestrebt, um die „rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für den Einsatz von Polizistinnen und Polizisten in Friedensmissionen zu verbessern.“

Zu Priorität (1):

- Seit Jahren existieren verschiedene Grundlagendokumente deutscher Außen- und Sicherheitspolitik unverbunden in verschiedenen Formaten nebeneinander. Beispielhaft dafür stehen die zentralen Kategorien der zivilen Krisenprävention und vernetzten Sicherheit. Es mangelt an Kohärenz, Strategiebildung und einer klaren Bezugnahme auf den Friedensauftrag des Grundgesetzes.
- Der Aktionsplan von 2004 leidet an der nicht priorisierten Fülle von 161 Aktionen. Befördert durch die vorrangige Befassung mit Post-Konflikt-Engagements ist die eigentliche Krisen- und Gewaltprävention in den Hintergrund getreten.
- Zu wenig Klarheit besteht bisher über die Wirksamkeit verschiedener Maßnahmen und Instrumente. Systematische Wirkungsbeobachtungen und -analysen sind überfällig.

Zu Priorität (2):

- Die verschiedenen Institutionen und Instrumente der zivilen Krisenprävention können ihren anspruchsvollen Auftrag wegen schwacher Kapazitäten längst nicht so erfüllen, wie es nötig und möglich wäre.
- Im Vergleich zu vor 15 Jahren (Kosovokrieg) hat die Bundesrepublik deutliche Fortschritte gemacht bei der Ausbildung, Rekrutierung und Entsendung von zivilen Fachkräften und Polizisten in gesellschaftliche Friedensförderung und internationale Friedensmissionen.
- Der Bedarf und die Nachfrage nach solchen Fachkräften übersteigen aber deutlich das deutsche Angebot. Um Schwerpunkte bilden zu können, braucht der ZFD einen Kräfteaufwuchs und sollten die zivik zur Verfügung stehenden Mittel des AA erhöht werden. Ein notorisches Defizit besteht auf dem Feld der Polizeiberater und Rule-of-Law-Fachleute. Die Tatsache, dass die Teilnahme an internationalen Polizeimissionen inzwischen zu den Kernaufgaben der deutschen Polizeien gehört, muss sich auch in der Personalentwicklung und konzeptionellen Kompetenz niederschlagen. Hier steht zuerst der Bund in der Verantwortung.
- Lokale Akteure verfügen über entscheidende Konfliktkompetenzen und haben daher besondere Wirkungschancen. Sie sollten deutlich mehr gefördert werden. Zu unterscheiden sind eine direkte finanzielle Förderung durch das Programm zivik, der langfristige Aufbau von einheimischen Kapazitäten durch die personelle Zusammenarbeit im Rahmen des Zivilen Friedensdiensts sowie die sonstige Förderung entwicklungspolitischer Friedensarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Akteure der Entwicklungszusammenarbeit.
- Beispiel: Die Deutsche Stiftung Friedensforschung (Förderschwerpunkt Gewaltprävention, Konfliktbearbeitung, Peacebuilding, Rüstungskontrolle, Friedensvölkerrecht) ist mit 27 Mio. Euro (ursprüngliche Empfehlung 50 Mio. Euro) deutlich unterkapitalisiert und wegen der

andauernden Niedrigzinsen in ihrer Forschungsförderung zunehmend eingeschränkt. Zur Wahrung und Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit (z.B. international vernetzte Forschung, Nachwuchsförderung) benötigt die DSF dringend eine Kapitalerhöhung.

Zu Priorität (3):

- Die Akteurslandschaft der zivilen Krisenprävention in Deutschland ist vielfältig und ermutigend, aber auch recht fragmentiert. Der Anspruch von vernetztem Handeln (staatlicher Akteure) und Kooperation (aller Akteure) wird in der Realität oft durch Ressortegoismen und die Sorge um Vereinnahmung konterkariert. Über Austauschbeamte und ressortübergreifende Gesprächsformate hinaus sind Strukturen erforderlich, wo ressort- und akteursübergreifend an Krisenfrüherkennung (und Prävention), Erfahrungsauswertung und Ausbildungsabschnitten gearbeitet wird.
- Der Dialog zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ist sehr unterschiedlich entwickelt und bedarf der Intensivierung und Verstärkung.
- Der Ressortkreis sollte laut Aktionsplan zivile Krisenprävention als Querschnittsaufgabe verankern. Dazu fehlten ihm bislang weitgehend die Befugnisse und Ressourcen, er blieb im Wesentlichen beim Informationsaustausch stehen. Ein wirksamerer Ressortkreis braucht Steuerungskompetenz, Anbindung an die Staatssekretärebene, eine bessere Personalausstattung der beteiligten Fachreferate und Verfügungsmittel. Der Ausbau der Rolle des Ressortkreises in der Krisenfrühwarnung, wie ihn die jüngst beschlossenen Afrikapolitischen Leitlinien der Bundesregierung vorsehen, ist ein richtiger Schritt. Er muss durch eine umfassende Stärkung von Mandat und Ressourcen begleitet werden.
- Ein Ausbau des Beirats würde auch erfordern, dass entsprechende Ressourcen – z.B. für die Anfertigung von Expertisen – zur Verfügung gestellt werden. Der von einigen Beiratsmitgliedern vorgeschlagene Rat für „Friedensförderung“ könnte auch zu übergeordneten strategischen Fragen Stellung beziehen, eine Funktion in der Öffentlichkeitsarbeit wahrnehmen und über Arbeitsgruppen konkrete Beratungsleistungen organisieren. Außerdem sollte ihm die Aufgabe zukommen, regelmäßig zu prüfen, inwieweit die in einem überarbeiteten Aktionsplan vorgegebenen Prioritäten und Zielformulierungen politisch angemessen und wirkungsvoll durch die Bundesregierung umgesetzt werden.
- Akteursübergreifende Erfahrungsauswertung erbringen z.B. das ZIF, die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt), die verschiedenen staatlichen und privaten Einrichtungen der Friedens- und Konfliktforschung und die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS).

Zu Priorität (4):

- Die Maßnahmen der zivilen Krisenprävention sind prozessorientiert, langfristig angelegt und wenig öffentlichkeitswirksam. Erfolgreiche Gewaltverhütung ist unsichtbar und meist nicht nachweisbar. Demgegenüber ziehen militärische Maßnahmen und Gewaltereignisse schnell Aufmerksamkeit auf sich.
- Mit dem AA-geförderten Peace-Counts-Project, mit der „Toolbox Krisenmanagement“, mit Einzelpublikationen von Nichtregierungsorganisationen oder dem „Tag des Peacekeepers“ und dem kürzlich erstmals organisierten Wahlbeobachtungstag gab es deutliche Fortschritte in der Öffentlichkeitsarbeit. Der Ausbruch aus dem Aufmerksamkeitschatten gelang damit aber nicht. Hier sind andere, systematische Anstrengungen nötig, um aus dem Zirkel von geringem politischem Gewicht, geringer Sichtbarkeit und schwachem öffentlichen Interesse herauszukommen.

Zur Schlussbemerkung:

Maßnahmen der zivilen Krisenprävention und Friedensförderung sind vergleichsweise viel billiger als der Einsatz militärischer Kontingente. Exemplarisch und eklatant war über Jahre die Diskrepanz zwischen militärischen und zivilen Ressourcen beim Afghanistaneinsatz. Ein Geburtsfehler des Aktionsplans 2004 war, dass die Politik die Schlüsselfragen planmäßiger Umsetzungsschritte (zivile Planziele) und benötigter Ressourcen ausklammerte. Diese Implementierungslücke muss jetzt angegangen werden.

Der Beirat für Zivile Krisenprävention

Der Beirat für Zivile Krisenprävention wurde 2005 im Rahmen des Aktionsplans der Bundesregierung „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ geschaffen, um die Einbeziehung relevanter nicht-staatlicher Akteure im Bereich der zivilen Krisenprävention sicherzustellen. Ihm gehören Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft und Zivilgesellschaft an. Er begleitet fachlich die Arbeit des Ressortkreises für Zivile Krisenprävention.

Dem vorliegenden Papier haben 18 von 19 Mitgliedern des Beirats für Zivile Krisenprävention zugestimmt. Ein Mitglied hat sich der Stimme enthalten. Das Votum der Beiratsmitglieder ist Ausdruck ihrer persönlichen Meinung, die nicht notwendigerweise mit jener der von ihnen vertretenen Organisationen übereinstimmt.

Ansprechpartner: Dr. Jörn Gravingholt und Winfried Nachtwei, Co-Vorsitzende des Beirats