

Memorandum zur Bundestagswahl 2013:

## **Gewalt vorbeugen – Konflikte gewaltfrei bearbeiten**

### **1. Zivile Konfliktbearbeitung – unverändert geboten**

Der Bedarf an ziviler Krisenprävention und der Fähigkeit zur Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung ist auch 2013 aktuell. Das zeigen die ernüchternden Erfahrungen des multinationalen Krisenengagements in Syrien, Afghanistan, im Kongo oder in der Sahel-Zone. Gleichfalls steigt die Zahl von Konflikten, die von Gewalt geprägt sind, jüngst wieder an.

Die letzten vier Jahre haben erneut unterstrichen, dass zivile Konfliktbearbeitung anspruchsvoll ist. Krisenprävention verlangt, sich von rein reaktivem Handeln zu verabschieden und vorausschauend zu agieren. Krisenbearbeitung kann wirkungsvoll nur fach- und ressortübergreifend erfolgen. Auch können Regierungen die Aufgabe nicht allein schultern. Vielmehr erfordert ihre Bewältigung gemeinsames Handeln von staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren, und sie verlangt internationale Zusammenarbeit.

Wir<sup>1</sup> haben uns daher entschlossen, auch zur Bundestagswahl 2013 ein Memorandum zu verfassen. Vor dem Hintergrund deutscher wie europäischer Erfahrungen mit der zivilen Konfliktbearbeitung macht es konkrete Vorschläge, das Kernanliegen des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ von 2004 zu stärken. Wir greifen Anregungen des Memorandums von 2009 auf, bekräftigen diese, modifizieren einige und setzen die Akzente in Teilen neu.

### **2. Der Ansatz ist in der deutschen Politik verankert**

Unverändert gilt, dass Deutschland mit seinem Aktionsplan bereits vor knapp zehn Jahren ein auch im internationalen Maßstab innovatives Instrument geschaffen hat. Der Aktionsplan begreift Prävention und zivile Konfliktbearbeitung als festen Bestandteil und als Querschnittsaufgabe deutscher Friedenspolitik sowie als gemeinsame Aufgabe von Regierung und Gesellschaft.

Auch die amtierende Koalition hat sich 2009 zu den Zielen des Aktionsplans bekannt und dessen Ansatz fortgeführt. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat im März 2013 ein Strategiepapier mit dem Titel „Entwicklung für Frieden und Sicherheit. Entwicklungspolitisches Engagement im Kontext von Konflikt, Fragilität und Gewalt“ vorgelegt. Die im Jahr 2012 verabschiedeten ressortübergreifenden Leitlinien „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“ reagieren auf drängende Fragen an die deutsche Präventions- und Krisenpolitik.

Ferner ist positiv zu vermerken, dass sich das Parlament aktiver als in der Vergangenheit des Themas angenommen hat. So richtete der Bundestag am Beginn der laufenden Legislaturperiode den Unterausschuss „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ ein, wie es unser Memorandum 2009 angeregt hatte. Der Ausschuss hat das Regierungshandeln kritisch begleitet und die Konfliktsensibilität im politischen Entscheidungsprozess erhöht. Gleichzeitig hat das Gremium den Dialog zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren stimuliert und viele internationale Anregungen in die hiesige Debatte hineingetragen. Wir empfehlen deshalb dringend, dass der Unterausschuss auch im neuen Bundestag erhalten bleibt.

### **3. Es bleiben Defizite in der Praxis**

Den positiv zu bewertenden Entwicklungen stehen jedoch nach wie vor erhebliche Defizite gegenüber:

- Es fehlt an einem strategischen Rahmen für die deutsche Friedenspolitik und dementsprechend an einem Ausbau spezifischer Kapazitäten.

---

1 Dieser Text ist im Kreis von Mitgliedern des Beirats zum Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ entstanden, die der Friedensforschung entstammen oder hier tätig sind. Vor der Bundestagswahl 2009 hatte die gleiche Gruppe unter der Überschrift „Gewaltkonflikte vorbeugen: sichtbarer – wirkungsvoller – handlungsfähiger“ ein Memorandum veröffentlicht und den politischen Parteien mit der Bitte um Reaktion zugesandt.

- Neben der Konfliktnachsorge bzw. Friedenskonsolidierung findet die Prävention unverändert geringe Beachtung. Die Politik handelt weiterhin überwiegend reaktiv.
- In der Praxis bestehen Defizite im Umgang mit frühzeitigen Warnungen vor potenziellen Gewalteskalationen. Flexibilität, um kurzfristig und vorbeugend zu reagieren, ist nicht erkennbar. Es gibt kein schlüssiges, vorausschauendes Handeln jenseits des Denkens in Kategorien der Intervention.
- Die bis 2009 deutlich angehobenen Haushaltsmittel für die Krisenprävention sind stark gekürzt worden – im Haushalt des Auswärtigen Amtes für das Jahr 2013 erneut um mehr als 20 Prozent. Aufstockungen der Mittel für den Zivilen Friedensdienst aus den Vorjahren sind wieder zurückgenommen worden.
- Die propagierte „Kultur der Zusammenarbeit“ zwischen staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren hat kein Profil gewonnen. Das zeigt sich beispielsweise bei der Umsetzung des Konzepts, gemischte „task forces“ zu einzelnen Krisenregionen einzurichten. Bei der militärisch-zivilen Zusammenarbeit behält die militärische Perspektive die Oberhand.
- Die handfesten Probleme der Ressortzusammenarbeit, der Mangel an Kohärenz, werden systematisch verdrängt. Informationen über die Tätigkeit des Ressortkreises „Zivile Krisenprävention“ vermitteln nicht den Eindruck einer zielgerichteten Kooperation der beteiligten Ministerien.
- Die Berichterstattung der Bundesregierung bleibt in ihrer additiven Auflistung einzelner Absichten und Aktivitäten völlig unbefriedigend. Ein Zwischenbericht aus dem Auswärtigen Amt von 2012 ist bislang nicht veröffentlicht worden. So gehen Wissen und institutionelles Gedächtnis verloren. Auch nimmt das öffentliche Interesse Schaden.
- Die Ressorts und die Durchführungsorganisationen pflegen sehr unterschiedliche Kulturen der Wirkungsbeobachtung und Evaluierung ihres Tuns. Insgesamt scheinen Berührungängste gegenüber ressortübergreifenden Evaluierungen zu bestehen.

Zwar hat der Präventionsgedanke in den Handlungsroutrinen wichtiger Ressorts der Bundesregierung heute einen deutlich höheren Stellenwert als in der Vergangenheit. Es bedarf jedoch einer systematischeren Prüfung, ob und wie die internationalen Aktivitäten kurz-, mittel- und langfristig konfliktmindernd oder konfliktverschärfend wirken und wie Gewalteskalationen zu vermeiden sind. Gleichzeitig sind weitere Politikfelder einzubeziehen, wie beispielsweise die Finanz-, Außenwirtschafts- oder Rüstungsexportpolitik.

Das betrifft sowohl die Vorbereitung politischer Entscheidungen als auch deren praktische Umsetzung. Und es betrifft nicht zuletzt die Nutzung von *soft skills* der kooperierenden nicht-staatlichen Akteure im In- und Ausland sowie deren Partner in Krisen- und Konfliktregionen. All dies erfordert einen Ausbau der Infrastruktur.

#### **4. Deutsche Friedenspolitik profilierter und handlungsfähiger machen**

Um der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung als Pfeiler deutscher Friedenspolitik das notwendige Gewicht zu verleihen, empfehlen wir eine Reihe vordringlicher Maßnahmen. Sie betreffen die Strategie, die Institutionen, die Transparenz, die Wirksamkeitskontrolle und vor allem die Stärkung der sowie das Zusammenwirken mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Akteuren:

1. *Strategische Kohärenz*: Nach zehn Jahren stehen eine Konkretisierung und die Operationalisierung des Aktionsplans im Lichte der vorhandenen Erfahrungen an. Dazu bedarf es eines breiten Diskussions- und Erarbeitungsprozesses, um aus dem Gesamtkonzept der guten Absichten ein Strategiepapier mit begründeten Zielen, Schwerpunkten sowie Instrumenten zu machen. Das ist nur in einem offenen Dialog zwischen Politik, Verwaltung und gesellschaftlichen wie wirtschaftlichen Akteuren zu leisten. Gelingt das Vorhaben, steigt auch die Akzeptanz des Ansatzes.
2. *Institutionelle Kohärenz*: Als Instrument der politischen Entscheidungsvorbereitung ist der Ressortkreis „Zivile Krisenprävention“ zu stärken. Dazu tragen die Schaffung eigener Finanzierungsinstrumente und eine bessere Personalausstattung bei.  
Im Interesse erhöhter Sichtbarkeit und Wirksamkeit ist der Beauftragte für Krisenprävention in Status und Kompetenz aufzuwerten, vorzugsweise im Range eines Staatsministers im Auswärtigen Amt. Der politische Stellenwert der zivilen Konfliktbearbeitung als Schlüsselement deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik bekäme ein Gesicht und der Ansatz würde operativ wirkungsvoller gestaltet.
3. *Gesellschaftliche Beteiligung*: Dem Beirat Zivile Krisenprävention war die Funktion zugedacht, die vielfältigen Kompetenzen des gesellschaftlichen Raums nutzbar zu machen und so auf neue Weise mit den staatlichen Aktivitä-

ten zu verschränken. Beides ist nur im Ansatz gelungen. Um den Beirat zu einem effektiven Konsultationsorgan umzugestalten, schlagen wir vor, ihn in Anlehnung an den „Rat für Nachhaltige Entwicklung“ materiell und personell neu aufzustellen und auszubauen.<sup>2</sup>

In gleichem Sinne ist die Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements über das Programm „Zivile Konfliktbearbeitung“ des Instituts für Auslandsbeziehungen (ifa-zivik), den Zivilen Friedensdienst (ZFD) und die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt) auszubauen und zu verstetigen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure bedürfen größerer Planungssicherheit durch mehrjährige Projektförderung und erleichterte Antragsverfahren. Dem dient unter anderem die Beseitigung bisheriger haushaltsrechtlicher Schranken.

4. *Berichte/Transparenz*: Der Aktionsplan von 2004 hatte regelmäßige Regierungsberichte vorgesehen, um Rechenschaft abzulegen, die Kohärenz zu stärken, Defizite zu identifizieren und Lernbereitschaft zu dokumentieren. Die Verpflichtung zur Berichterstattung ist Ausdruck der politischen Verantwortung und entspricht demokratischen Normen. Außerdem ist die Debatte der Berichte ein geeignetes Instrument, um der zivilen Konfliktbearbeitung öffentliche Sichtbarkeit zu verschaffen.

Der Unterausschuss des Bundestags hat 2012 einer Reform des Berichtswesens den Weg gewiesen. Deren Umsetzung durch Fokussierung auf ausgewählte Themen ist jedoch unbefriedigend geblieben wie die Verzahnung der jährlichen Schwerpunktberichte und die politische Reflexion. Hier ist Abhilfe geboten. Auch sollten europäische wie internationale Entwicklungen, besonders auf Ebene der Vereinten Nationen, darin Eingang finden.

Desgleichen ist eine Offenlegung und Zusammenschau der finanziellen Ressourcen fällig, die für die zivile Konfliktbearbeitung vorgesehen sind.

5. *Wirkungskontrolle*: Regierung und Verwaltung müssen sich bei der Umsetzung eines neugefassten Aktionsplanes regelmäßiger Wirkungskontrollen durch Parlament und Öffentlichkeit stellen. Da die Bearbeitung einer Krise oder eines Konfliktes keiner „Blaupause“ folgen kann, ist eine fortlaufende Anpassung von Instrumenten und Herangehensweisen vonnöten. Neben der Auswertung von Einzelvorhaben sind ressortübergreifende Evaluierungen von Maßnahmen in Kriseneinsätzen, aber auch von präventivem Handeln geboten. Dadurch lassen sich Erfolge, aber auch Schwachstellen gemeinsamen Handelns aufdecken.

Ferner ist der Erfahrungsaustausch mit der Europäischen Union und einzelnen Partnern, auch in den Konfliktregionen, zu suchen.

## **Erstunterzeichner**

Prof. Dr. Dr. sc. **Hans-Joachim Giessmann**, Direktor, Berghof Conflict Research

Dr. **Jörn Grävingholt**, Wissenschaftler am Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Dr. **Bernhard Moltmann**, Vertreter der Gemeinsamen Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE)

**Winfried Nachtwei**, Mitglied des Deutschen Bundestags a.D.

Dr. **Hans-Joachim Spanger**, Programmbereichsleiter und Mitglied des Vorstands der HSFK (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung)

**Angelika Spelten**, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung)

Dr. **Marc von Boemcken**, Bonn International Center for Conversion (BICC)

(Mitglieder des Beirats zum Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“)

---

2 Der „Rat für Nachhaltige Entwicklung“ wurde erstmals 2001 eingesetzt. Er berät die Bundesregierung bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Außerdem soll der Rat das Thema „Nachhaltigkeit“ in die Gesellschaft und Öffentlichkeit hineinragen. Informationen zum Rat finden sich unter [www.nachhaltigkeitsrat.de](http://www.nachhaltigkeitsrat.de). Bundeskanzlerin Angela Merkel hat die Aufgaben des Rats am 26. Juni 2013 mit Worten umrissen, die in gleicher Weise auch für die Krisenprävention gelten: „Nachhaltigkeit betrifft alle Politikfelder. Deshalb ist Nachhaltigkeit seit mehr als zehn Jahren als politisches Leitprinzip in unserer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankert. Es ist von grundlegender Bedeutung, in allen Politikfeldern. Mit ihren Stellungnahmen und Initiativen setzen sich die Mitglieder des Nachhaltigkeitsrates für eine nachhaltige Entwicklung ein – gegenüber der Politik ebenso wie im Verhältnis zu Wirtschaft und Gesellschaft“.