



## Zu den Leitlinien zur Krisenprävention

Kurz vor Ende der Legislaturperiode hat die Bundesregierung sich mit dem Papier „*Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern*“ politische Leitlinien gegeben, die den Aktionsplan „*Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedensförderung*“ von 2004 und die ressortübergreifenden Leitlinien „*Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten*“ von 2012 ablösen sollen. Auf der Website des Auswärtigen Amtes heißt es dazu:

*Die Leitlinien ergänzen das ‚Weißbuch zur Sicherheitspolitik und zur Zukunft der Bundeswehr‘ von 2016 um einen gleichwertigen, primär zivilen Pfeiler deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik. Sie geben dem deutschen Krisenengagement ein klares Leitbild, das Prävention als zentral Maxime nennt. Die Leitlinien nehmen dabei alle Gestaltungsinstrumente der deutschen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik in den Blick, mit denen die Bundesregierung Krisen und Konflikte nach Möglichkeit noch vor Ausbruch verhindern kann.<sup>2</sup>*

Das Papier wurde in einem fast ein Jahr währenden<sup>3</sup> Prozess unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen und Wissenschaftler\*innen erarbeitet. Es fanden, beobachtet vom Global Public Policy Institute (GPPi)<sup>4</sup>, 27 Veranstaltungen statt. Eine vom GPPi eingerichtete Website „Peace Lab“ veröffentlichte rund 140 Stellungnahmen und Artikel zum Thema, verfasst von sehr unterschiedlichen Positionen her, von Verteidigungspolitikern\*innen (z.B. Klaus Naumann) bis zur Vertreter\*innen der Friedensbewegung (u.a. IPPNW und BSV), von Journalist\*innen (z.B. Christian Thiel) über Mitarbeiter\*innen von Think Tanks (GPPi z.B. beteiligte sich auch selbst) bis zu Sprecher\*innen von Menschenrechts- und Entwicklungsorganisationen (z.B. Venro, Misereor).<sup>5</sup>

Das Leitbild will, so wird dort geschrieben,

*die Grundprinzipien dar[legen], nach denen die Bundesregierung ihre Handlungsansätze und Instrumente sowie angemessene Strukturen und Partnerschaften für die Friedensförderung gestaltet. (S. 18)*

Am 26. Juni veranstaltete der Unterausschuss „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln“ eine öffentliche Anhörung zu den Leitlinien<sup>6</sup>; am Freitag den 30.6. sollen sie im Plenum des Parlaments besprochen werden.

---

1 [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/764982/publicationFile/228083/170614-Leitlinien\\_Krisenpraevention\\_Konfliktbewaeltigung\\_Friedensfoerderung\\_DL.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/764982/publicationFile/228083/170614-Leitlinien_Krisenpraevention_Konfliktbewaeltigung_Friedensfoerderung_DL.pdf)

2 [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/1\\_Grundlagen/Grundlagen\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/1_Grundlagen/Grundlagen_node.html)

3 Die Auftaktveranstaltung mit Außenminister Steinmeier fand am 5. Juli 2016 statt.

4 <http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/hintergrund/>

5 [http://www.auswaertiges-amt.de/sid\\_B94CBAC788BC2867BD23FC9A2673C10F/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/7\\_PeaceLab/PeaceLab\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/sid_B94CBAC788BC2867BD23FC9A2673C10F/DE/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Krisenpraevention/7_PeaceLab/PeaceLab_node.html)

6 Als Sachverständige waren geladen: Christiane Lammers von der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung und die beiden Vorsitzenden des Beirats, Jörn Gravingholt und Winfried Nachtwei. Von den Parlamentarier\*innen waren anwesend: Franziska Brantner (Bündnis90-Die Grünen), Michael Vietz (CDU), Gabi Weber (SPD), Kathrin Vogler (Die LINKE)

## Kommentierende Zusammenfassung

Das 73-seitige Papier enthält eine Einleitung, vier Kapitel und zwei Anhänge.

Die **Einleitung** enthält mehrere vielversprechende Abschnitte, die aus der Feder von Vertreter\*innen der Zivilen Konfliktbearbeitung stammen könnten:

*Die Förderung des Friedens in der Welt gehört vor dem Hintergrund unserer historischen Erfahrung zu den zentralen Staatszielen, die das Grundgesetz deutscher Politik vorgegeben hat. Wir sind auch aus ethischer Verpflichtung und aus eigenem Interesse gefordert, uns weltweit dafür einzusetzen, Krisen zu verhindern, Konflikte zu bewältigen und den Frieden zu fördern. Unser Engagement wird angeleitet von der langfristigen Vision eines positiven Friedens, die über die Abwesenheit von Krieg weit hinaus reicht. Vielmehr nimmt sie die strukturellen Ursachen gewaltsamer Konflikte wie Armut, Ungleichheit, Verletzung der Menschenrechte und Einschränkung politischer Teilhabe in den Blick.*

*Konflikte sind natürlicher Bestandteil gesellschaftlicher Veränderungsprozesse. Frieden und Entwicklung setzen aber die Fähigkeit voraus, diese ohne Gewalt und konstruktiv auszutragen. Das Friedensengagement der Bundesregierung setzt hier an, um Gewalt als Ausdrucksform von Konflikten zu verhindern, Fragilität als Nährboden von Gewalt abzubauen und langfristige Entwicklung zu ermöglichen. Die Bundesregierung erkennt die Wechselwirkungen zwischen Frieden und Entwicklung, wie sie zuletzt die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bekräftigt hat, an. Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte, soziale und politische Teilhabe, Geschlechtergerechtigkeit, gesellschaftliche Kohäsion und Rechtsstaatlichkeit sind dabei zentral. (S. 4)*

Weiter wird dann ausgeführt, dass langfristige Krisenprävention und Friedensförderung auch im deutschen Interesse seien, denn „wir sehen eine Welt, die ‚aus den Fugen geraten‘ zu sein scheint. Es gibt kaum eine Krise, die wir nicht irgendwann auch in Europa und Deutschland spüren“ (S. 5). Weiterhin wird der Entstehungsprozess der Leitlinien beschrieben und ihre Funktion als Selbstverpflichtung der Bundesregierung konstatiert.

**Das erste Kapitel trägt den Titel „Weltordnung im Umbruch: Verantwortung übernehmen in schwierigen Zeiten“.** Es beginnt mit der Feststellung, dass die derzeitigen Krisen einhergehen mit einem „tiefgreifenden Wandel der internationalen Ordnung“ (S. 7) und der Entstehung einer multipolaren Weltordnung. Als Herausforderungen werden insbesondere benannt:

- fragile Staatlichkeit als Nährboden gewaltsamer Konflikte
- Nationalismus, religiöser Fanatismus und gewaltbereiter Extremismus
- internationalisierte Konflikte (ein Abschnitt, wo auch der Begriff „Stellvertreterkrieg“ fällt)
- Bevölkerungsdynamik (Bevölkerungswachstum und Urbanisierung), Klimawandel und Naturkatastrophen
- Flucht und Migration

Der zweite Abschnitt „Möglichkeiten und Grenzen des Engagements“ beginnt mit der Aufzählung deutschen Engagements, wobei jenes auf dem Westbalkan, in Afghanistan und in Afrika hervorgehoben wird.

Hier gibt es Anlass für eine erste ernstliche Kritik: Trotz dessen, was oben über die Komplexität von Konflikten gesagt wird, wird eine eigene Verantwortung im Sinne von Verursachung der Krisen und Kriege der jüngeren Zeit nicht gesehen. So reibt man sich die Augen, wenn man,

---

und Christoph Strässer (SPD). Die Ministerien, die die Leitlinien vorstellten, wurden vertreten von den Herren König (AA), Silberhorn (BMZ) und Schulz (BMVG).

nach der zutreffenden und recht umfassenden Analyse der Herausforderungen im Kapitel 1.2, liest:

*In Afghanistan trägt Deutschland seit 2001 zusammen mit seinen internationalen Partnern mit großem finanziellen, personellen und institutionellen Einsatz – im Norden in langjähriger militärischer Führungsverantwortung – dazu bei, das in zwei Kriegsjahrzehnten zerstörte Land zu stabilisieren und wieder aufzubauen. (S. 12)*

Kein Wort davon, dass Afghanistan von der NATO unter Mitwirkung Deutschlands 2011 angegriffen und damit zu seiner Zerstörung beigetragen wurde!

Das erste Kapitel endet mit einem Abschnitt über „Referenzrahmen“. Dort werden u.a. genannt: Die Agenda 2030 der Vereinten Nationen, der ‚New Deal for Engagement in Fragile States‘ (2011), die Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats zur Rolle von Frauen für Frieden und Sicherheit (2000), die VN-Resolution 2250 zu Jugend, Frieden und Sicherheit (2015), die Pariser Übereinkunft zum Klimaschutz (2016) und die ‚Globale Strategie‘ der EU (2016). Anschließend werden einige Maßnahmen zur Umsetzung dieser Aufgaben angesprochen, z.B. die 2016 beschlossene Cyber-Sicherheitsstrategie und das Weißbuch oder auch Maßnahmen in Bezug auf die Resolution 1325.

Das **zweite Kapitel** trägt die Überschrift **„Leitbild der Bundesregierung“**. Einleitend heißt es dort:

*Dem Friedensauftrag des Grundgesetzes gerecht zu werden bedeutet heute, in Anbetracht zahlreicher Krisen, neuer geopolitischer Konfliktlinien und einer zunehmenden Infragestellung globaler und regionaler Ordnungsstrukturen stärker international Verantwortung für Frieden, Freiheit, Entwicklung und Sicherheit zu übernehmen. (S. 18)*

Eingangs wird eine „Wertegebundenheit“ deutscher Politik konstatiert. U.a. werden hier die Werte des Grundgesetzes, die Vision eines positiven Friedens, die universellen Menschenrechte, ein vereintes Europa und die besondere Verantwortung aus der deutschen Geschichte zitiert.

Deutschland habe, so geht es im ersten Abschnitt weiter, Interesse an nachhaltigen und stabilen Friedensordnungen. Hier entsteht beim Lesen der Eindruck eines Bruches. Denn unvermittelt werden dann Punkte aus dem Weißbuch übernommen, einschließlich jener, die als Beitrag zu einer von deutschen Partikularinteressen gelenkten Politik gesehen werden sollten, die einer weltweiten Konfliktbearbeitung und Friedensförderung u.U. im Wege stehen. Sie können also das Gegenteil dessen bedeuten, was die in diesen Leitlinien festgehaltene Politik beansprucht, etwa wenn man daran denkt, was „freie Weltwirtschaft“ heute bedeutet. Wörtlich heißt es, dass das Engagement der Bundesregierung vor allem betreffe:

- *den Schutz der Bürgerinnen und Bürger und die Bewahrung der Souveränität und territorialen Integrität Deutschlands und seiner Verbündeten. ...*
- *die Sicherung des Wohlstands unserer Bürgerinnen und Bürger durch Bewahrung einer freien und sozialverantwortlichen Weltwirtschaft. ...*
- *die Aufrechterhaltung und Mitgestaltung einer regelbasierten Ordnung. ... Deutschland setzt sich für die Stärkung multilateraler Institutionen zur Prävention und Lösung internationaler Konflikte, zum Schutz globaler öffentlicher Güter und zur Regelung grenzüberschreitenden Austauschs ein.*
- *die Reduzierung irregulärer Migration und ungesteuerter Fluchtbewegungen sowie die Förderung regulärer Migration. ...*
- *Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung. ...*
- *den Schutz der natürlichen Grundlagen menschlichen Zusammenlebens zur Bewahrung von Chancen zukünftiger Generationen. ...*
- *die Verlässlichkeit innerhalb der kollektiven Sicherungssysteme auf Ebene der Vereinten Nationen, der Europäischen Union, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der NATO. ... (S. 19-20)*

Der zweite Abschnitt trägt die Überschrift „Wie wir handeln: Überlegt und nachhaltig“. Hier wird eingangs gesagt, dass „*die Werte und Interessen unseres Engagements ... aus sich selbst heraus keine kohärente Strategie vor[geben] und in der Praxis mitunter zu Zielkonflikten und Handlungsdilemmata [führen]*“ (S. 20).

Orientierung könnten verschiedene Handlungsprinzipien geben, zu denen gehören: Der Schutz der Menschenrechte und die Schutzverantwortung; kontextspezifisch, inklusiv und langfristig orientiert zu handeln; Risiken transparent machen, kohärent handeln und Sorgfaltspflichten beachten (z.B. Do no harm-Prinzip); das Primat der Politik und Vorrang der Prävention.

In einem Kasten zur Schutzverantwortung finden sich folgende aus BSV-Sicht bemerkenswerte Sätze<sup>7</sup>:

*Die Bundesregierung unterstützt die Weiterentwicklung ziviler Ansätze im Rahmen des R2P-Konzeptes und der Reform der VN-Architektur zur Friedensförderung, wie sie vom High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations gefordert werden. Dabei fördert sie insbesondere Ziviles Peacekeeping als erprobte Methodik, um Menschen vor Gewalt und schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen. (S. 21)*

Das Papier spricht vom Primat der Politik bei der Konfliktbearbeitung. Dies wird dann allerdings eingeschränkt:

*Manche Konflikte erfordern jedoch weitergehende Schritte der internationalen Gemeinschaft, um Gefahren für Frieden und Sicherheit abzuwenden oder um Massenverbrechen und Völkermord zu verhindern. Der Einsatz völkerrechtlich zulässiger militärischer Gewalt bleibt für deutsche Politik dabei ultima ratio und muss stets eingebunden sein in eine umfassende politische Gesamtstrategie. .... (S. 24)*

Dass das BMVG in der Anhörung vom 26.06.2017 die Leitlinien als konsequentes Bekenntnis zum vernetzten Handeln pries, ist vor diesem Hintergrund keine Überraschung.

Im dritten Abschnitt geht es dann um Partnerschaften, und es überrascht nicht, dort die Akteure wiederzufinden, die auch weiter oben schon genannt wurden: Vereinte Nationen, EU, OSZE und NATO. Des Weiteren wird gemeinsames Handeln der verschiedenen Ressorts (Ministerien) angemahnt und versichert, dass die Bundesregierung mit einem „breiten und vielfältigen Netzwerk nicht-staatlichen Organisationen für Frieden“ und mit der Wirtschaft abstimme (S. 24). Dabei wird der „Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte“ hervorgehoben.

Zudem sollen Friedensprozesse „*inklusive gestalten*“ (S. 25) werden, was sich besonders auf die Rolle von Frauen bezieht.

*Gleichwohl ist die Bundesrepublik aufgrund von begrenzten Ressourcen gefordert, Schwerpunkte auf Grundlage unserer Werte und Interessen zu setzen. Die unmittelbare Bedrohung für Frieden und Sicherheit, die Betroffenheit Deutschlands und Europas, die Erwartung an Deutschland zu handeln sowie unsere Fähigkeit, vor Ort einen Mehrwert zu leisten, sind dabei wichtige Kriterien für eine strategisch ausgerichtete geografische und inhaltliche Prioritätensetzung. (S. 25)*

Das zweite Kapitel endet mit der Versicherung, bereit zu sein, aus Erfahrungen und Fehlern zu lernen. Wie schon oben erwähnt, wird dieser Anspruch im Papier nicht in die Praxis umgesetzt.

Das **dritte Kapitel** wendet sich dann den **Zielen, Ansätze und Instrumente der Friedensförderung** zu. Hier werden viele Instrumente konkret benannt, die in dieser Zusammenfassung nur beispielhaft genannt werden können. Konflikte werden idealtypisch in drei Phasen gegliedert - latenter Konflikt, Gewaltkonflikt und Nachkriegssituation – wobei aber anerkannt wird, dass jeder Konflikt seiner eigenen Dynamik folgt. Neben verschiedenen Instrumenten der Frie-

---

<sup>7</sup> Hierauf verwiesen bei der Anhörung im Unterausschuss am 26.06.2017 sowohl Winfried Nachtwei (Beirat für Zivile Krisenprävention und Friedensförderung) als auch Kathrin Vogler (MdB Die LINKE).

densförderung (u.a. langfristige Aufbaumaßnahmen, Anreize für Reformen schaffen, Menschenrechte zu fördern, aktive Krisendiplomatie, Mediation und Unterstützung von Verhandlungsprozessen und verschiedene Stabilisierungsmaßnahmen) sei die Bereitstellung humanitärer Hilfe u.U. wesentlich. Das Papier unterscheidet fünf komplementäre Handlungsfelder:

- *Legitime Politik;*
- *Sicherheit;*
- *Rechtsstaatlichkeit;*
- *Wirtschaft und natürliche Lebensgrundlagen;*
- *Staatseinnahmen und öffentliche Dienstleistungen.* (S. 32)

Dabei hebt die Bundesregierung besonders das Feld der Mediation heraus: Sie wolle

*ihre Fähigkeiten im Bereich Mediation weiter ausbauen und sich in Zukunft verstärkt an Mediationsprozessen beteiligen. Dies umfasst deren finanzielle und konzeptionelle Unterstützung sowie den langfristigen Aufbau von Mediationskapazitäten der VN und anderer Partner, kann aber auch eine direkte Beteiligung an Mediationsvorhaben bedeuten.* (S. 30)

Im Rahmen von „Transformationspartnerschaften“, einem weiteren wichtigen Stichwort, sollen u.a. nationale Dialoge gestärkt und Verfassungsgebungsprozesse begleitet, Fähigkeiten zum gewaltfreien Umgang mit Konflikten gestärkt, lokale Friedensinfrastrukturen, Zivilgesellschaft, Verwaltung, freie Medien und Wahlen unterstützt werden. Zu dem Instrumentenkasten gehören auch Sanktionen, die vorzugsweise als gezielte Maßnahmen (statt allgemeiner Wirtschaftssanktionen) durchgeführt werden sollen.

In einem Unterkapitel zu „Sicherheit“ geht es um menschliche Sicherheit, staatliche Gewaltmonopole und Sicherheitssektorreform. Auch Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung von Atom- und chemischen Waffen werden hier nochmals aufgegriffen und ausgeführt, ebenso wie Bundeswehreinätze und internationale Polizeiemissionen. Rüstungsproduktion hingegen wird, worauf Christiane Lammers bei der Anhörung hinwies, nicht angesprochen.

Wer zu Rüstungsexporten Aussagen sucht, die über die bekannten Erklärungen hinausgehen, wird weitgehend enttäuscht: Hier wird vorrangig auf die bestehende, in den Augen der Bundesregierung restriktive, Gesetzgebung verwiesen. Nur zwei neue Schritte, die aber auch schon bekannt sind, werden angekündigt:

*Die pilotmäßige Einführung von sog. Post-Shipment-Kontrollen, mit denen der Endverbleib bestimmter deutscher Rüstungsexporte beim Empfänger vor Ort überprüft werden kann*

...

Und

*Die Bundesregierung setzt sich bei der Neufassung der EU-Dual-Use-Verordnung dafür ein, dass dem Schutz von Menschenrechten eine stärkere Bedeutung zugewiesen wird.* (S. 37)

Weitere Unterkapitel befassen sich mit Rechtsstaatlichkeit (z.B. Unterstützung von Justizreformen und Stärkung von Mechanismen der gerichtlichen oder außergerichtlichen Streitschlichtung und Vergangenheitsbewältigung); Wirtschaft, soziale Kohäsion und natürliche Lebensgrundlagen (z.B. landwirtschaftliche Projekte und Projekte der Beschäftigungsförderung, Katastrophenrisikomanagement); Staatseinnahmen und öffentliche Dienstleistungen (z.B. Korruptionsbekämpfung).

Die Überschrift des **vierten** und letzten Kapitels lautet „**Früher – Entschiedener – Substanzieller: Strukturen und Partnerschaften zur Friedensförderung**“. Hier geht es um ‚noch engere Abstimmung‘ zwischen den Ressorts. Unterabschnitte befassen sich mit Krisenfrüherkennung, Ressortkoordinierung und Ressortzusammenarbeit in Zielländern. Als Partner in der Umsetzung sollen zum einen Durchführungsorganisationen der Regierung (wie GIZ oder KfW Bankengruppe) und zum zweiten Mittlerorganisationen wie DAAD oder das IFA. Aber auch „Nicht-

*regierungsorganisationen kommt eine wichtige Rolle zu, um Vorhaben zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung vor Ort umzusetzen" (S. 55).*

In einem zweiten Abschnitt geht es um Rahmenbedingungen für den Personaleinsatz. Hier findet sich auch ein Kasten über den Zivilen Friedensdienst. Der dritte Abschnitt dreht sich um internationale Partnerschaften – EU, UN, NATO, OSZE, OECD, Weltbank und IWF werden in dieser Reihenfolge genannt.

Ein eigener Abschnitt widmet sich der Zivilgesellschaft, Wissenschaft und weiteren nicht-staatlichen Partnern in Deutschland. U.a. soll das Profil des Beirats für Zivile Krisenprävention und Friedensförderung geschärft werden. Hier wurden, wie die Vorsitzenden des Beirats in der Anhörung deutlich machten, drei Forderungen des Beirats weitgehend umgesetzt. Der Beirat soll dienen der

*Beratung der Ressorts, die Entwicklung eigener konzeptioneller Beiträge sowie die Förderung des Austauschs mit der Fachöffentlichkeit. (S. 63)*

Hierzu sollen wohl auch Mittel zur Verfügung gestellt werden. Die Besetzung des Beirats liegt weiter in den Händen des Ressortkreises.

Die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung wird als „*wichtige Plattform*“ (S. 63) bezeichnet. Aus der außeruniversitären Forschungslandschaft werden namentlich die Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), das Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (GIGA), das Deutsche Institut für Entwicklungspolitik (DIE), die Deutsche Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) benannt. Auch die Deutsche Stiftung Friedensforschung (DSF) wird erwähnt.

Des Weiteren verpflichtet sich die Bundesregierung, Monitoring und Evaluierung ihrer Arbeit in diesem Bereich verstärkt vorzunehmen. Dafür ist jedes Ressort selbst verantwortlich. Einsätze der Bundeswehr sollen aber (lediglich) durch „*Einsatzauswertungen*“ evaluiert werden – externe Gutachten kommen hier (anders als bei AA und BMZ) nicht vor.

Zur Weiterarbeit heißt es abschließend:

*Die Bundesregierung wird die Anwendung und Weiterentwicklung der Leitlinien systematisch nachhalten. Sie wird nach vier Jahren einen Bericht zur Umsetzung der Leitlinien vorlegen. Sie wird die Leitlinien als strategische Grundlage ihrer Friedensförderung nach acht Jahren überprüfen und nach Bedarf anpassen. Sie wird einen engen Austausch mit dem Deutschen Bundestag und Akteuren aus dem Bereich der Friedensförderung pflegen. Sie wird die Kommunikation mit der Öffentlichkeit ausbauen und dafür eine ressortgemeinsame Arbeitsgruppe einrichten. (S. 67)*

Der Ressortkreis soll vier Arbeitsgruppen einrichten, zu Öffentlichkeitsarbeit, Rechtsstaatsförderung, Vergangenheitsarbeit und Sicherheitssektorreform.

Die Koordinierung des Ressortkreises wird, zumindest vorübergehend, nicht mehr allein in den Händen des Auswärtigen Amtes liegen, sondern soll im Herbst an das BMVG abgegeben werden, im Sinne einer Rotation. Das soll anschließend überprüft und entschieden werden, wie es weitergehen soll.

Es klang bei der Anhörung im Unterausschuss vom 26.06.2017 an, dass das BMZ auch bereit sei, bei einer solchen Rotation mitzuwirken. Dabei wurde von Parlamentarier\*innen und Sachverständigen die Frage nach der Häufigkeit von Berichten kritisch angesprochen. Beim Aktionsplan gab es jährliche Berichte, und einige wünschten sich, dass auch in Zukunft jährlich und schriftlich berichtet werde. Letztlich müssen darüber die neue Regierung und das neue Parlament entscheiden.

Der Dialog mit der Zivilgesellschaft soll „*in geeigneter Form und unter Beteiligung des Beirats*“ fortgesetzt werden. Wie das genau aussehen soll, ist noch nicht klar. Die Geschäftsführerin der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Christiane Lammers, wies in der Anhörung darauf hin, dass

die 27 erwähnten Veranstaltungen alle ohne öffentliche Finanzierung gestemmt wurden und dass das die zivilgesellschaftlichen Gruppen so nicht weitermachen könnten.

Bei der Anhörung im UA wurde mehrfach gefordert, den Leitlinien einen Aktionsplan zur Seite zu stellen, der Umsetzungsschritte definiert. Ob der im Papier erwähnte „ressortübergreifender Praxisleitfaden“ solch ein Plan sein soll, blieb auch bei der Anhörung unklar.

**Der Anhang 1** des Papiers fasst nochmals die fast 50 Selbstverpflichtungen der Bundesregierung tabellarisch zusammen.

Anhang 2 ist ein Abkürzungsverzeichnis.

## Bewertung durch andere Organisationen und Parlamentier\*innen

Es liegen inzwischen, ca. zehn Tage nach Veröffentlichung der Leitlinien, mehrere Stellungnahmen schriftlich vor, die auch auf Peacelab nachzulesen sind.

### Parteien im Bundestag

**Franziska Brantner**<sup>8</sup> (Bündnis 90-Die Grünen, Vorsitzende des Unterausschusses „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Vernetztes Handeln“) urteilt, dass das Dokument sich nicht als neues Grundlagendokument eigne, denn es enthalte keine Konkretisierungen und Vorgaben zur Finanzierung.

Ähnlich äußerte sich ihre Kollegin **Kathrin Vogler**<sup>9</sup>, die zudem noch das Fehlen einer kritischen Aufarbeitung von Fehlern in der Vergangenheit (Kosovo, Afghanistan) bemängelt.

Die **Fraktion der LINKEN**<sup>10</sup> vermisste in einer recht ausführlichen Stellungnahme ebenfalls eine zahlenmäßige Festlegung und verwies auf die Pläne der Bundesregierung, den Verteidigungshaushalt auf 2% des BIP zu erhöhen. Zivile Konfliktbearbeitung müsse alternativ, nicht als Element einer vernetzten Sicherheitsstrategie gedacht werden.

Wesentlich positiver äußerten sich **Edelgard Bulmahn, Ute Finckh-Krämer, und Christoph Strässer**<sup>11</sup>, die für die AG Außenpolitik der SPD-Fraktion schrieben. Sie bewerteten die Leitlinien als „gute Grundlage“, da sie das Primat ziviler Politik festschrieben. Des Weiteren „ermutigten“ sie die Bundesregierung, „die globale Wirtschafts-, Finanz- und Handelspolitik, die sowohl konfliktverschärfende als auch vorbeugende Wirkungen haben kann, stärker zu berücksichtigen.“

Von der **CDU-CSU** ist bislang keine Stellungnahme veröffentlicht. Auch von anderen Parteien, die sich gegenwärtig nicht im Bundestag befinden, sind keine Äußerungen bekannt.

### Zivilgesellschaft

Noch in dieser Woche (Woche vom 26. Juni) soll eine gemeinsame Stellungnahme von Venro, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, Forum Menschenrechte und Konsortium Ziviler Friedensdienst veröffentlicht werden.

---

8 <http://www.franziska-brantner.eu/presse/keine-ambition-bei-krisenpraevention/>

9 <http://www.kathrin-vogler.de/start/aktuellalt/details/zurueck/aktuell-kopie-1-4/artikel/leider-keine-selbstkritik-bei-krisenpraevention/>

10 <https://www.linksfraktion.de/themen/a-z/detailansicht/krisenpraevention-und-konfliktbearbeitung.pdf>

11 <http://www.spdfraktion.de/presse/pressemitteilungen/zivile-krisenpraevention-gestaerkt-neue-leitlinien-setzen-positives-signal>

Die **Plattform Zivile Konfliktbearbeitung**<sup>12</sup> verfasste schnell eine recht ausführliche Stellungnahme: Aus einem „Vorrang für Zivil“ sei ein „Vorrang für Prävention“ geworden. Eine unabhängige Evaluation von Militäreinsätzen fehle. *„Abrüstungsnotwendigkeiten würden – wenn überhaupt – nur bei den Anderen gesehen.“* Vorschläge zum Umgang mit Konflikten blieben wenig konkret und es gebe keine Anzeichen, dass man etwa bereit sei, Wirtschaftsinteressen hinten anzustellen.

**Jörg Friedrich** vom **Weltfriedensdienst**<sup>13</sup> meint, dass der Wert des Papiers darin bestehe, *dass sich alle Ministerien auf den „Primat der Politik und Vorrang der Prävention“ verständigen. Das Glas ist entsprechend halb voll, halb leer. An vielen Stellen bleibt das Papier zu allgemein und enthält zu viele Schlupflöcher, um ein ernsthaftes Monitoring zu erlauben. Besonders problematisch ist, dass es sich trotz des ressortübergreifenden Ansatzes über weite Strecken auf das Politikfeld Frieden und Sicherheit beschränkt. Eine menschenrechtsbasierte Wirtschaftspolitik etwa wird eingangs klar benannt, verschwindet aber, wo es konkret wird. Lang erwartete deutliche Bekenntnisse zur Vorprüfung und Evaluation der Friedensverträglichkeit des eigenen Handelns beschränken sich weitgehend auf Programme der Friedensförderung im Krisenkontext (im besten Falle auch auf Militärinterventionen). Der Hinweis auf den Primat der Prävention und die ultima ratio des Waffengangs ist daher nicht ganz glaubwürdig. Immerhin jedoch sollen Standards wie das Do-No-Harm-Prinzip für alle Ressorts eingeführt werden. Auch sonst glänzen die Leitlinien mit erfreulichen Details: Das Bekenntnis zur Unterstützung lokaler Friedensakteure, zur Fortsetzung der neuen Dialogformate mit der Zivilgesellschaft in Deutschland und vor Ort, die erweiterte Mandatierung und Aufwertung des bereits bestehenden Beirats Zivile Krisenprävention, die wohl auch mit mehr Ressourcen einhergehen wird, eine zivilgesellschaftliche Kontrolle von Reformen im Sicherheitssektor. Hierzu wird die Zivilgesellschaft die künftige Regierung in die Pflicht nehmen.*

Die Zeitschrift **weltsichten**<sup>14</sup> ist kritischer und titelte: „Ungenau-unkritisch-ziellos“. Hier wird besonders kritisiert, dass die Koordination auf der Ebene unterhalb von Staatssekretären angelegt sei.

Das **Forum Ziviler Friedensdienst**<sup>15</sup> reiht sich bei den gemäßigten Kritiker\*innen ein und meinte: *„Gut im Grundsatz – enttäuschend im Handeln“*. Es fehlten *„klare Zielsetzungen und jegliche Budgetvorgaben zur Stärkung ziviler Krisenprävention und Friedensförderung“*.

## Résumé

Man muss sich gewiss allen Kommentator\*innen und den Parlamentarier\*innen darin anschließen, dass es zu begrüßen ist, dass dieses Papier überhaupt noch in dieser Legislaturperiode fertig geworden ist. Es entspricht auch dem vielfachen Wunsch, ein wertegestütztes Leitbild der deutschen Politik im Bereich der Krisenprävention und Friedensförderung zu formulieren und die fehlende Prioritätensetzung des Aktionsplans zu überwinden. Allerdings wird in dem Papier so getan, als ob Werte und Interessen identisch seien, was in der Praxis kaum der Fall sein dürfte.<sup>16</sup>

---

12 [http://konfliktbearbeitung.net/sites/default/files/pressemitteilung\\_leitlinien\\_plattformzkb\\_15.06.2017-1.pdf](http://konfliktbearbeitung.net/sites/default/files/pressemitteilung_leitlinien_plattformzkb_15.06.2017-1.pdf)

13 <http://wfd.de/kabinett-verabschiedet-friedenspolitische-leitlinien-der-bundesregierung/>

14 <https://www.welt-sichten.org/artikel/32964/leitlinien-friedensfoerderung-ungenau-unkritisch-ziellos>

15 <http://konfliktbearbeitung.net/initiativen/gut-grundsatz-enttaeuschend-handeln>

16 Darauf wies Christiane Lammers von der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung bei der Anhörung im Unterausschuss am 26.06.2017 hin.

Gegen den Analyseteil des Papiers lässt sich mit einer wichtigen Einschränkung wenig einwenden – er ist umfassend und greift die Begriffe wie positiver Frieden, Menschenrechte usw. auf. Auch die Rolle von Zivilgesellschaft, sowohl bei uns wie in den Zielländern, erscheint immer wieder, ebenso wie die wichtige Rolle von Frauen. Die Instrumentarien, die im Papier verstreut benannt werden, sind sehr vielfältig; bei den Akteuren geht die Liste über die ‚üblichen Verdächtigen‘ hinaus und benennt z.B. Wirtschaftsunternehmen als wichtigen Akteur.

Die Einschränkung: Der eigene Anteil und die eigene Rolle bei den Konflikten werden ausgeblendet, wie oben zum Thema Afghanistan schon festgestellt. Hier fallen der hehre Anspruch und die gängige Praxis der Politik, das eigene militärische und von Partikularinteressen geleitete Handeln nicht zu hinterfragen, auseinander. Auch die im Text gestreuten Beispiele deutschen Engagements sind größtenteils eher schwach und belegen keineswegs in allen Fällen ‚gute Praxis‘.

Erfreulich aus der Sicht des BSV ist natürlich die Erwähnung des Stichworts „Ziviles Peacekeeping“ und die Absicht, dieses Instrument weiterzuentwickeln.

Das – allerdings zu erwartende – Grundproblem des Papiers: Von der Bundesregierung werden zivile Instrumente nicht als Alternativen, sondern neben militärischen gedacht. Auch die ultimatio-Formel, auf die auch in einigen der Stellungnahmen Bezug genommen wird, ist letztlich eine Bejahung militärischer Einsätze.

Dass der Begriff „zivile Krisenprävention“ nur noch in Eigennamen („Beirat Zivile Krisenprävention“ auftaucht, ist hier symptomatisch und ein Rückschritt gegenüber dem Aktionsplan Zivile Krisenprävention von 2004. Die Leitlinien sollen das Weißbuch ergänzen und sparen deshalb eine ausführliche Beschäftigung mit militärgestützten Ansätzen aus, erwähnen sie aber an vielen Stellen. Der vernetzte Ansatz wird damit bestätigt und gestärkt.

In vielen Stellungnahmen und auch in der Anhörung im UA vom 26.06.2017 wurde zur Recht kritisiert, dass die Leitlinien keine Zielvorgaben in Bezug auf das Finanzielle machen. Hier wurde auf die Haushaltskompetenz des Bundestags verwiesen – angesichts der gleichzeitigen Erklärungen derselben Regierung (also nicht dem Bundestag) anderenorts in Bezug auf die Erhöhungen des Verteidigungshaushaltes ein sehr schwaches Argument. An nur ganz wenigen Stellen schimmert durch, dass man für bestimmte Maßnahmen Geld in die Hand nehmen müsse, etwa bei der Stärkung des Beirats – und da dürften die Beträge sehr bescheiden ausfallen. Das Weißbuch zur Sicherheitspolitik und Zukunft der Bundeswehr von 2016, dessen Gegenstück die Leitlinien ja sein sollen, enthält durchaus finanzielle Zielvorgaben<sup>17</sup>, obwohl die Haushaltserstellung Sache des Parlaments ist. Und auch Pläne zur Erhöhung des Verteidigungshaushalts gibt es bekanntlich: So möchte die derzeitige Bundesregierung den Haushalt des BMVG bis 2021 um 8,3 Milliarden Euro erhöhen, während die Mittel des Auswärtigen Amtes für Humanitäre Hilfe und Krisenprävention 2018 lediglich „in Höhe von 1,5 Mrd. Euro fortgeführt“ werden sollen.<sup>18</sup> Der gesamte Entwicklungshaushalt 2018 soll mit 8,7 Milliarden Euro etwa so viel wie die zusätzlichen Milliarden für die Verteidigung bis 2021 betragen - ein Vorrang für Zivile Krisenprävention sieht anders aus. Selbst eine bescheidene Forderung wie die von Außenminister Sigmar Gabriel, der gegenüber dem Spiegel äußerte: „*Richtig wäre es, wenn Deutschland für jeden Euro, den wir mehr in die Verteidigung stecken, 1,50 Euro mehr für Krisenprävention, Stabilisierung und Entwicklungshilfe ausgeben würde*“<sup>19</sup>, ist in dem Papier nicht zu finden. Eine Forderung nach Reduzierung des Verteidigungshaushalts zugunsten ziviler Maßnahmen ist für die meisten Parteien anscheinend völlig undenkbar, zumindest will auch Kanzlerkandidat Schulz, so äußerte er

---

17 Siehe Seite 69 und Seite 117.

18 Vgl. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2017/03/2017-03-15-pm-eckwertebeschluss.html>

19 Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/sigmar-gabriel-fordert-mehr-geld-fuer-afrika-a-1152414.html> bzw. Spiegel, vom 17.06.2017

auf dem Parteitag, „*Milliarden mehr für die Bundeswehr*“. Von Leitlinien, die über zwei zukünftige Bundesregierungen gelten sollen, kann man keine kleinteiligen finanziellen Aussagen erwarten. Aber die Angabe von Zielen – etwa „Reduzierung des Verteidigungshaushalts um xx Prozent“, „Aufwuchs der Ausgaben für zivile Krisenprävention um yy Prozent“ hätten gewiss dem Charakter des Papiers nicht widersprochen.

Der Bund für Soziale Verteidigung fordert die Ausgaben für Verteidigung zugunsten einer deutlichen Steigerung der Ausgaben für zivile Krisenprävention und Entwicklung zu reduzieren.

Wenn die neue Bundesregierung, wer immer sie stellen wird, pro Jahr auch nur 50 Millionen Euro für Ziviles Peacekeeping einstellen würde, dann könnte dieses Instrument wesentlich ausgebaut werden. Zu viele Projekte des Zivilen Peacekeepings scheitern schon in der Planungsphase an mangelnder Finanzierung.

Es bleibt die Frage: Werden die Leitlinien etwas ändern? Wird sich an der Politik etwas ändern? Dies wird sicher auch mit daran hängen, welche Parteien die zukünftige Bundesregierung stellen werden, denn die Arbeitsebene der Ressorts hat zwar Einfluss unabhängig von der jeweiligen Hausspitze, aber letztlich werden außenpolitische Entscheidungen von den Minister\*innen, ja wenn es um Fragen von Militäreinsätzen geht, sogar in erster Linie nur von Kanzler\*in und ein paar weiteren ‚wichtigen‘ Ministerien gefällt.

Es wird kritisch zu beobachten sein, ob die Ansprüche und Selbstverpflichtungen der Leitlinien in die Praxis umgesetzt werden. Das erfüllt zwar nicht die Forderung nach einer radikalen Umkehr der Politik im Sinne eines friedenslogischen Handelns, das auf militärische Mittel verzichtet, aber wäre trotzdem ein kleiner Schritt vorwärts.

Bund für Soziale Verteidigung, 28.6.2017  
(Textentwurf: Christine Schweitzer  
unter Mitarbeit von Stephan Brües)

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BMVG	Bundesministerium der Verteidigung
BMZ	Bundesministerium für Zusammenarbeit und Entwicklung
BSV	Bund für Soziale Verteidigung
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DGAP	Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DSF	Deutsche Stiftung Friedensforschung
EU	Europäische Union
GIGA	(Leibnitz Institut) Globale und Regionale Studien, Sitz in Hamburg
GPPI	Global Public Policy Institute
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HSFK	(Leibnitz Institut) Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
IFA	Institut für Auslandsangelegenheit
IPPNW	International Physicians for the Prevention of Nuclear War
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
R2P	Responsibility to Protect, Schutzverantwortung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UA	Unterausschuss „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln“
Venro	Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
VN	Vereinte Nationen
ZKB	Zivile Konfliktbearbeitung