



April 2017

Hintergrundpapier

Deutschlands Verantwortung in der Welt? Friedensförderung!

Die Zahl der zwischenstaatlichen Kriege hat sich zwar in den letzten Jahren verringert, aber die Gesamtzahl der Kriege steigt wieder. Insbesondere die Art der Kriege und die Zusammensetzung der Akteure haben sich in den letzten zwei Jahrzehnten verändert. Krisen und Gewaltkonflikte werden zunehmend komplexer. Die Konfliktgründe liegen laut Heidelberger Konfliktbarometer¹ vornehmlich in dem Streit um das politische System, aber vielfach auch begründet im (ungleichen) Zugang zu Ressourcen – in Zeiten der Globalisierung Gründe, die stark internationaler, geostrategischer Einflussnahme und Interessen ausgesetzt sind. Bedingungen fragiler Staatlichkeit fördern das Entstehen neuer oder verstärken die gewaltsame Eskalation bereits bestehender Konflikte.

Das Denken und die Methoden der Vergangenheit konnten die Weltkriege nicht verhindern, aber das Denken der Zukunft muss Kriege unmöglich machen.“ (Albert Einstein)¹

Vor diesem Hintergrund hat die Bundesregierung 2016 einen Prozess zur Erarbeitung neuer Leitlinien für deutsches Krisenengagement und Friedensförderung begonnen. „Die neuen Leitlinien sollen strategische Ziele und Prioritäten des deutschen staatlichen Engagements für Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung setzen und damit den „Aktionsplan Zivile Krisenprävention“ der Bundesregierung von 2004 sowie die ressortübergreifenden Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten von 2012 ablösen“, so das Auswärtige Amt auf der Homepage des „PeaceLab2016“.

Im Rahmen eines öffentlichen Dialogprozesses haben eine Reihe von Workshops stattgefunden, an denen u.a. das Forum Menschenrechte, das Konsortium ZFD, die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung, der Verband Entwicklungspolitik und humanitäre Hilfe sowie die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung mitgewirkt haben. Das vorliegende Hintergrundpapier soll sowohl die Ergebnisse dieses Dialogprozesses zusammenfassen, als auch Schlussfolgerungen aus zivilgesellschaftlicher Sicht aus dem abzulösenden Aktionsplan Zivile Krisenprävention ziehen und damit auch Empfehlungen für die Ausgestaltung der neuen Leitlinien geben. Gleichzeitig soll im Hinblick auf das Wahljahr 2017 deutlich gemacht werden, welche Änderungen in der deutschen Politik notwendig sind, um dem Auftrag des Grundgesetzes, „dem Frieden der Welt zu dienen“, gerecht zu werden.

Friedenspolitisches Leitbild

Frieden sollte in den Leitlinien nicht als bloße Abwesenheit direkter Gewalthandlungen verstanden werden. Ein nachhaltiger Frieden ist nur mit sozialer Gerechtigkeit, Partizipation, Demokratie und einem umfassenden Menschenrechtsschutz zu erreichen. Grundlage allen Handelns muss daher ein hieran orientiertes, ausformuliertes friedenspolitisches Leitbild der Bundesregierung sein. Dieses Leitbild sollte Visionen und Leitziele, die sich am Weltgemeinwohl orientieren, definieren und den Rahmen für Handlungsprinzipien und Umsetzungsstrategien setzen. Nur so kann bei Interessenkonflikten mehrerer Politikfelder eine begründete und wertorientierte Abwägung stattfinden, die in einem kohärenten politischen Handeln mündet. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung bietet hierfür eine gute Grundlage.

Das im Juli 2016 veröffentlichte Weißbuch des Bundesministeriums für Verteidigung (BMVg) erfüllt diesen Zweck nicht. Es erfasst den zur „menschlichen Sicherheit“ gehörenden Aspekt sozialer Sicherheit² für alle

¹ <https://www.hiik.de/de/konfliktbarometer/>

² Laut Bericht des United Nations Development Program über die menschliche Entwicklung von 1994, der sich im Schwerpunkt dem Thema menschliche Sicherheit widmet und die weitere Diskussion geprägt hat, umfasst eine am Menschen orientierte Sicherheit vor allem folgende sieben Aspekte: wirtschaftliche Sicherheit, Ernährungssicherheit, Sicherheit von Gesundheit und Umwelt, persönliche

Menschen nicht, sondern verengt den Blick auf das Sicherheitsbedürfnis der BürgerInnen in Deutschland und Europa. Ein solches Sicherheitsverständnis ist ungeeignet, zu dauerhaftem Frieden zu führen. Sicherheit ist ein wichtiger Bestandteil von Frieden, aber Frieden kann nicht alleine über die Herstellung von Sicherheit erreicht werden. Dass militärische Gewalt gerade auch menschliche Sicherheit gefährden kann, wird im Weißbuch nicht reflektiert.

Ein friedenspolitisches Leitbild ist also auch deshalb nötig, um nicht in die Falle eines einseitigen, sicherheitslogischen Denkens zu tappen. Friedenspolitik benötigt vorausschauende Politik, eine frühzeitige Erkennung von sich anbahnenden Konflikten, und einen Ausbau der entwicklungspolitischen und diplomatischen Instrumente, um Gewaltkonflikten vorzubeugen. Friedenspolitik muss sich vor allem um die Überwindung der Ursachen von Gewaltkonflikten bemühen und auch die eigenen Anteile an den Strukturen des internationalen Unfriedens reflektieren und reduzieren. Aus diesen Gründen kann Friedensförderung nicht nur Aufgabe eines Ressorts, sondern muss Querschnittsaufgabe deutscher Politik sein. Dies ergibt sich auch aus der Agenda 2030.

„Eine Welt, in der den meisten Menschen vorenthalten wird, was ein menschenwürdiges Leben ausmacht, ist nicht zukunftsfähig. Sie steckt auch dann voller Gewalt, wenn es keinen Krieg gibt. Verhältnisse fortdauernder Ungerechtigkeit sind in sich gewaltgeladen und gewaltträchtig. Daraus folgt positiv: ‚Gerechtigkeit schafft Frieden‘.“

(Hirtenwort der Katholischen Bischöfe „Gerechter Frieden“, 2000)

Agenda 2030

Im Rahmen der Agenda 2030 kann Deutschland der nötigen Kohärenz näher kommen. Am 25. September 2015 hatten die 193 Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen auf einem Gipfeltreffen in New York mit der Verabschiedung der Agenda die Weichen für eine nachhaltige Entwicklung gestellt. Mit ihren 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development Goals – SDGs) und den 169 Zielvorgaben bildet die Agenda den globalen Rahmen für eine kohärente Politik der kommenden 15 Jahre. Die SDGs berühren alle Politikbereiche, von der Wirtschafts-, Sozial-, Umwelt- und Finanzpolitik über die Agrar- und Verbraucherpolitik bis hin zu Bereichen wie Verkehr, Städtebau, Bildung und Gesundheit. Die Erfüllung der Ziele wäre ein entscheidender Beitrag zur Friedensförderung. Bereits die Präambel weist auf den engen Zusammenhang von Frieden und Entwicklung hin. Was klingt wie eine Selbstverständlichkeit ist doch ein großer Schritt nach vorne und wird in einem eigenen „Friedensziel“ (Ziel 16), das die „Förderung inklusiver und friedlicher Gesellschaften“ fordert, deutlich. Die Integration der Friedensdimension in die Nachhaltigkeitsziele und die Agenda 2030 der Vereinten Nationen – zusammen mit den klassischen Dimensionen ökologischer, sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung – bringt zusammen, was nicht mehr getrennt gedacht werden kann und darf. Zu Recht hatte Frank-Walter Steinmeier als Außenminister die Agenda 2030 als „ambitioniertes globales Transformationsprogramm“ bezeichnet. Deutschland und Europa haben viel zur Umsetzung beizutragen. Die Bundesregierung sollte konkrete Initiativen und Maßnahmen ergreifen, um die Umsetzung der Friedensdimension der Agenda 2030 in anderen Ländern zu befördern.

Die Bundesregierung sollte, ganz im Sinne des Universalitätsprinzips der Agenda 2030, innen- und außenpolitisch wirksame Aktivitäten aller Ressorts sowohl auf ihre Menschenrechtskonformität als auch auf ihre konfliktverschärfende, bzw. friedensfördernde Wirkung hin regelmäßig überprüfen und entsprechende Anpassungsmaßnahmen vornehmen, um nichtintendierte negative Folgewirkungen aufzufangen und positive friedensfördernd wirkende Ansätze zu stärken. Orientierung zur Durchführung solcher „Friedensverträglichkeitsprüfungen“ könnten die bisherigen Erfahrungen mit Menschenrechtsverträglichkeitsprüfungen sowie mit „Conflict Impact Assessments“ bieten. Auch verdeutlicht die Agenda 2030, dass Konflikursachen nicht allein innerstaatlicher Natur sind, sondern auf regionaler und globaler Ebene liegen. Die Bundesregierung sollte klar benennen, welche Initiativen und Partnerschaften sie stärken und initiieren möchte, um globale und regionale Faktoren anzugehen.

Zivilgesellschaft als Akteur der Friedensförderung

Die Prävention und Transformation von Gewaltkonflikten wird in lokalen Prozessen errungen und muss daher vor Ort verankert sein. Dabei wirken lokale, regionale, nationale und internationale Friedensakteure zusammen. Für eine wirkungsvolle Transformation komplexer Gewaltkonflikte gilt es daher,

Friedenspotenziale und -kapazitäten auf verschiedenen gesellschaftlichen Ebenen zu erschließen und den Dialog zwischen staatlichen, zivilgesellschaftlichen und anderen beteiligten Akteuren zu fördern. Eine selbstbestimmte, vielfältige, mit lokalen Gemeinschaften und ausländischen Partnern vernetzte Zivilgesellschaft im Norden und Süden spielt dabei eine entscheidende Rolle.

Friedensförderung, insbesondere in fragilen Kontexten, kann nur wirksam werden, wenn sie auf einer soliden Kontextanalyse aufbaut. Lokale zivilgesellschaftliche Akteure dürfen dabei jedoch nicht nur zu Umsetzern eng vordefinierter Projektmaßnahmen gemacht werden, sondern müssen als ExpertInnen und Akteure für die Bearbeitung der Konflikte begriffen, gestärkt und als potenzielle Partner auf gleicher Augenhöhe wertgeschätzt werden. Lokale Gemeinschaften und Nichtregierungsorganisationen kennen in der Regel die Konfliktursachen, die Bedürfnisse der vom Konflikt direkt oder indirekt betroffenen Bevölkerung und die Interessen der verschiedenen Konfliktparteien besser als externe Akteure. Zudem haben lokale Gemeinschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen oft Zugang sowohl zu den staatlichen als auch zu den nicht-staatlichen Gewaltakteuren. Inbegriffen sind auch solche, die für staatliche Stellen schwer oder nicht erreichbar sind, ohne die jedoch eine nachhaltige Deeskalation nicht möglich ist. Lokale zivilgesellschaftliche Organisationen können daher eine entscheidende Rolle bei Friedensverhandlungen auf verschiedensten Ebenen spielen und in lokal und zeitlich begrenzten Gewalteskalationen selbst vermittelnd tätig werden. Nach Abschluss eines Waffenstillstands- oder Friedensvertrages sind es oft die NRO vor Ort, die die Inhalte der Abkommen auf lokaler Ebene vermitteln und die Einhaltung der Bestimmungen überwachen. Zivilgesellschaftliche Akteure sind für eine ‚Infrastructure for Peace‘ unersetzlich und unverzichtbar.

All dies sind hinreichend gute Gründe, weshalb die Bundesregierung sicherstellen sollte, dass bei Konfliktanalysen und weiterem Friedensengagement lokale zivilgesellschaftliche Kräfte von Beginn an systematisch und strukturell eingebunden werden. Dazu bedarf es der Entwicklung und des Ausbaus entsprechender Formate und Ressourcen zur Stärkung lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure sowie der Anpassung an Bedarfe und Dynamiken lokaler Friedensprozesse.

Friedensprozesse können nur dann sinnvoll von außen unterstützt werden, wenn es eine kritische Zivilgesellschaft vor Ort gibt. Um diese zu erhalten und zu fördern, sind Unterstützung und Einsatz für den Erhalt und/oder die Wiederherstellung von Handlungsräumen zivilgesellschaftlicher Akteure notwendig. Hierzu bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen und eines förderlichen Umfeldes für wirkungsvolle zivilgesellschaftliche Partizipation. Dies beinhaltet auch Beschwerdemöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure, die sich durch deutsche Politik in ihrer Würde und ihren Rechten bedroht oder verletzt sehen, ebenso wie flexiblere Förderinstrumente und langfristige Förderzusagen für alle beteiligten Akteure.

Der Ansatz des „New Deal for Engagement in Fragile States“, inklusive nationale Prozesse zu gestalten und die Perspektiven zivilgesellschaftlicher Akteure in Fragilitätsanalysen und die Umsetzung der Peace- and Statebuilding Goals einzubeziehen, sollte von der Bundesregierung gestärkt und von g7+-Partnerregierungen eingefordert werden. Dies kann auch zur inklusiven Umsetzung der SDGs in fragilen und von Konflikten betroffenen Staaten beitragen. Auch eine freie Medienlandschaft und die Freiheit von Forschung und Lehre stärken das Immunsystem von Gesellschaften und fördern deren Fähigkeit, Interessenskonflikte mit friedlichen Mitteln zu bewältigen, sowie demokratische Kultur zu stärken.

Solide Analysen der Situation vor Ort, das Monitoring von Menschenrechtsverletzungen und die ständige Begleitung und kritische Reflektion von Prozessen im Sinne eines Do-No-Harm-Ansatzes sind ohne langfristige und vertrauensvolle Beziehungen zu Akteuren in den Partnerländern deutscher Friedens- und Sicherheitspolitik kaum leistbar. Ebenso wenig wie RegierungsvertreterInnen repräsentieren zivilgesellschaftliche Netzwerke oder diskursmächtige NRO automatisch umfassend alle Bevölkerungsanliegen. Vertrauenswürdige Kontakte entwickeln sich oft über lange Zeiträume im Rahmen zivilgesellschaftlicher Süd-Nord-Kooperationen, die deshalb für belastbare Analysen berücksichtigt werden sollten. Im Bewusstsein, dass viele Menschenrechtsverletzungen und Gewaltkonflikte in Armutregionen jenseits der politischen Zentren und der Medienaufmerksamkeit stattfinden und der Aufbau von Kapazitäten nicht erst im Krisenfall beginnen kann, sind vorausschauend lokale Akteure und Netzwerke zu stärken, die über langfristige zivilgesellschaftliche Kooperationen erreichbar sind. Ausgehend davon müssen Mechanismen und Instrumente der konstruktiven Konfliktaustragung und lokale Konfliktschlichtungsmechanismen berücksichtigt, gestärkt und unterstützt werden.

Generell sollte bei der Auswahl von Partnern aus der Zivilgesellschaft auch auf thematische und regionale

Pluralität geachtet werden. Dabei sollte sich deutsche Politik dezidierter als bisher unterschiedlichen zivilgesellschaftlichen Akteuren öffnen. Dies betrifft auch solche, die sich in ihrem Zugang und ihrer Arbeitsweise von den hiesigen Nichtregierungsorganisationen unter Umständen grundlegend unterscheiden. Der Dialog und Austausch auch mit kritischen Stimmen kann ein notwendiger Frühwarnmechanismus sein, um tatsächlich präventiv wirksam zu sein. In jedem Fall ist auch bei der Auswahl der lokalen Partner ein Do-No-Harm-Ansatz zu verfolgen, um nicht zum einen die lokale Zivilgesellschaft zu spalten – in diejenigen, die Zugang zu lukrativer Finanzierung aus dem Ausland haben und die, die dies nicht haben; zum anderen, um nicht ungewollt lokale Organisationen durch ausländische Finanzierung zu gefährden – ein Risiko, das leider in einigen Ländern steigt.

Frauen und Jugendliche stärker in Friedensprozesse einbinden und vor Gewalt schützen

Die Beteiligung von Frauen und Frauengruppen an Friedensprozessen sowie die Umsetzung der UN Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ und deren Folgeresolutionen sollte für die Bundesregierung hohe Priorität haben. Seit der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1325 verabschiedet hat, ist zwar viel geschehen. So erhalten Frauen beispielsweise inzwischen häufiger als früher einen Platz in offiziellen Delegationen oder als Mediatorinnen. Doch die bloße Erhöhung der Anzahl von Frauen am Verhandlungstisch führt nicht automatisch zu mehr Einfluss oder mehr Frieden. Vielmehr kommt es darauf an, dass Frauen Entscheidungsprozesse aktiv mitgestalten und beeinflussen können (s. auch Ergebnisse aus dem Gutachten der High Level Expert Group zu UNSCR 1325³). Hier mangelt es jedoch nach wie vor häufig an der nötigen Akzeptanz. Nur die Einbeziehung verschiedener Perspektiven, einschließlich der von Minoritäten und benachteiligten Gruppen, ermöglicht eine genaue Analyse und die Erarbeitung nachhaltiger Lösungen. Die Einbeziehung einer Gender-Brille und einer feministischen Analyse beispielsweise erlaubt es, Aspekte in Friedensprozessen zu berücksichtigen, die andernfalls vermutlich nicht zur Sprache kämen. Beispiele hierfür sind die Tatsache, dass nach Demobilisierung, Entwaffnung und Wiedereingliederungsprozessen (DDR) ehemaliger KämpferInnen die häusliche Gewalt in den nach-Konflikt-Gesellschaften oft steigt und/oder dass Frauen gerade in der zivilgesellschaftlichen Überwachung von Waffenstillstandsvereinbarungen eine sehr wichtige Rolle spielen (können). Die Prävention sexualisierter und geschlechtsspezifischer Gewalt sowie die ganzheitliche Unterstützung von Überlebenden wirken ebenfalls in hohem Maße friedensbildend und verhindern Traumatisierung, die oft über mehrere Generationen andauert. Ziel muss es daher sein, dem nach wie vor bestehenden systematischen Ausschluss der Rechte und Interessen von Frauen und Mädchen in Friedensprozessen entgegenzuwirken. Konkret sind Frauen darin zu unterstützen und darauf vorzubereiten, leitende Aufgaben auf den verschiedenen Ebenen von Friedensprozessen zu übernehmen und so ihre Einflussmöglichkeiten zu erhöhen.

In diese Richtung zielt auch die ebenfalls seit Jahren erhobene Forderung nach stärkerer Priorisierung und Intensivierung von Primärprävention, die junge Menschen unbedingt einbeziehen muss. Die aktive Beteiligung der Jugend in der Gestaltung ihrer politischen und sozialen Umwelt kann Sinn stiften und ihr gleichzeitig den Wert und die Bedeutung demokratischer Entscheidungsstrukturen vor Augen führen. Darüber hinaus wirkt ein erfolgreiches zivilgesellschaftliches Engagement dem Gefühl der Ohnmacht entgegen, dem sich die Jugend angesichts scheinbar unveränderlicher Lebensumstände ausgesetzt sieht. Die Partizipation junger Menschen in der Politikgestaltung, sollte daher ein grundlegender Bestandteil der zivilen Krisenprävention werden.

Frieden und Menschenrechte gemeinsam denken

Frieden und Menschenrechte bedingen einander. Menschenrechtsverletzungen sind zugleich Ursache und Folge von Gewalt. Wo Menschenrechte verletzt werden, herrscht bereits Gewalt und besteht weiteres Eskalationspotential. Menschenrechtsverletzungen sind also bereits als solche Anlass für friedenspolitische Intervention. Darüber hinaus können Art und Ausmaß von Menschenrechtsverletzungen in vielen Fällen als Indikatoren der Krisenfrüherkennung dienen. Das internationale Menschenrechts-Schutzsystem könnte und sollte stärker als bisher genutzt werden, um der Eskalation in einen gewaltsamen Konflikt vorzubeugen. Der Schutz von Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sowie das Recht auf freie Meinungsäußerung sind zudem oft Vorbedingung, um Zivilgesellschaft den Raum und die Handlungsmöglichkeiten zu geben, die für Friedenssicherung, institutionelle Reformen und Friedensförderung nötig sind.

³ Vgl. UN Women, Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace. A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 13,25, 2015 (<http://wps.unwomen.org>)

Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte sollten dabei nicht nur als „Instrument“, sondern als grundlegender Ansatz deutscher Politik, inkl. Friedenspolitik, gedacht und benannt werden. Die Bundesregierung sollte sich daher mit Nachdruck für eine verstärkte internationale Zusammenarbeit der Friedens- und Menschenrechtsgremien (u. a. zwischen UN-Menschenrechtsrat und UN-Sicherheitsrat) einsetzen und sich für die Vertiefung des regelmäßigen und systematischen Austauschs stark machen. Gleichzeitig sollten auch innerhalb der Bundesregierung die Instrumente und Mechanismen der Krisenprävention und Friedensförderung und des Menschenrechtsschutzes stärker als bisher miteinander verbunden werden.

Die Offenlegung von Menschenrechtsverletzungen kann kurzfristig durchaus Konflikt dynamiken verschärfen. Die Bundesregierung darf sich dadurch jedoch nicht von einer kohärenten Friedens- und Menschenrechtspolitik abhalten lassen. Vielmehr muss durch Anwendung eines konsequenten Do-No-Harm-Ansatz entsprechende Vorsorge getroffen werden, unerwünschte Wirkungen und ungewollte Eskalationen zu verhindern.

Durch fundierte und regelmäßige geschlechtssensible Kontext- und Akteursanalysen kann und sollte die Bundesregierung einer kurzfristigen Konfliktverschärfung entgegenwirken. Mut und klare Worte in bilateralen Gesprächen können hier ebenso helfen wie abgestimmte Signale der EU-Mitgliedsstaaten. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Umsetzung der EU-Leitlinien zum Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen durch deutsche Botschaften im Ausland. Der Schutz von MenschenrechtsverteidigerInnen und FriedensaktivistInnen muss oberste Priorität genießen. Der systematischen Eingrenzung und Bedrohung zivilgesellschaftlicher Akteure und von MenschenrechtsverteidigerInnen muss entgegen gewirkt und im Sinne der Friedensförderung muss für den Erhalt, den Schutz und die Herstellung eines „enabling environments“ Sorge getragen werden (s.o., S. 3, Kap. zu Zivilgesellschaft).

Die nach dem UN Experten Louis Joinet benannten und bereits 1997 von der damaligen UN-Menschenrechtskommission verabschiedeten Joinet-Prinzipien sind nach wie vor relevant und Richtung weisend. Als Prinzipien im Kampf gegen die Straflosigkeit stärken sie die Rechte der Opfer von Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen auf Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung sowie auf Garantie der Nicht-Wiederholung. Sie sind gerade auch im Kontext von Prozessen der Vergangenheitsaufarbeitung (Transitional Justice) von Bedeutung und erlauben es, kultur- und kontextspezifische Maßnahmen zur Aufarbeitung vergangenen Unrechts zu unterstützen. Dabei sollte darauf geachtet werden, dass strukturelle Ursachen von Konflikten in den Blick genommen werden und spezifische Ansätze zur Aufarbeitung mit geeigneten entwicklungs- und friedenspolitischen Maßnahmen verbunden werden. Versöhnungsarbeit erfordert auch langfristige Unterstützung, Erinnerungsarbeit und die Rehabilitierung der Opfer einschließlich der Wiederherstellung ihrer menschlichen Würde. Darüber hinaus könnten durch eine intensivere Abstimmung und Verknüpfung von Maßnahmen, die sich auf Justizaufbau, Polizeireformen/Sicherheitssektorreform, Wiederaufbaumaßnahmen, Zivilgesellschaft und die Förderung von kulturellen Aktivitäten und Bildungsinitiativen richten, Länderstrategien noch effektiver und im Sinne von nachhaltigem Frieden und Gerechtigkeit gestaltet werden. Im Übrigen gilt auch für dieses Arbeitsfeld das Partizipationsgebot: auch in die Ausgestaltung von Transitional Justice-Prozessen und Infrastrukturen sollten Basisorganisationen sowie Frauen und Jugendliche in geeigneter Form einbezogen sein.

Institutionen und Strukturen für gelingende deutsche Friedensförderung

Leider ist die Bundesregierung auch mehr als zehn Jahre nach der Verabschiedung des „Aktionsplanes Zivile Krisenprävention“ noch ebenso weit von einer kohärenten Friedenspolitik entfernt wie vom geforderten Primat des Zivilen. Das zeigt sich nicht zuletzt an den neuesten Haushaltszahlen. Hier zeigt sich kein Schwerpunkt auf Friedensförderung und Krisenprävention: Die Mittel in den relevanten Haushaltstiteln spiegeln nicht den aktuellen Bedarf wieder. Die Förderung von Zivilgesellschaft gewinnt ebenso wenig an der nötigen Bedeutung wie die Verbesserung der Strukturen zur zivilen Konfliktbearbeitung und Krisenprävention. Während die Bunderegierung immer noch weit von dem Ziel entfernt ist, 0,7 % des Bruttoinlandsprodukts für die Entwicklungszusammenarbeit zu investieren, liegen die Ausgaben für die Verteidigung derzeit bei 1,2 % des Bruttoinlandsprodukts und sollen – so zumindest die Forderung der Nato – nach und nach auf 2 % aufgestockt werden.

Welche Strukturen es braucht, haben nicht nur zivilgesellschaftliche Organisationen verschiedentlich formuliert,⁴ sondern auch die Mitglieder des vom Auswärtigen Amt berufenen Beirats Zivile

⁴ Vgl. statt vieler: <http://www.konfliktbearbeitung.net/inhalt/politische-stellungnahmen>

Krisenprävention. In ihrem Impulspapier vom 23. Juni 2014 fordern sie u. a. die Aufwertung des Ressortkreises durch Anbindung an die Staatssekretärs-Ebene, eine personelle Stärkung der beteiligten Fachreferate, ein technisches Sekretariat sowie eigene Verfügungsmittel, die sicherstellen, dass der Beirat seine Aufgaben als Beratungsgremium sach- und fachgerecht erfüllen kann. Gesellschaftliche Gruppen und Netzwerke, die sich im Bereich Krisenprävention und Friedensförderung engagieren, sollten im Beirat angemessen repräsentiert sein. Hier können und sollten die Leitlinien entsprechende Weichen stellen.

Die Tatsache, dass die Bundesregierung Mediation inzwischen als nachhaltiges Instrument der Konfliktbearbeitung sieht und weiter stärken will, ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Wie in allen Bereichen, in denen es einen Aufwuchs qualifizierten Fachpersonals für die zivile Konfliktbearbeitung bedarf, ist aber darauf zu achten, dass das vorrangige Ziel immer sein muss, lokale Kapazitäten zu ergänzen und zu fördern, nicht, sie zu ersetzen.

In der Aus- und Weiterbildung von Menschen im diplomatischen Dienst sollte die Vermittlung des Wissens über den engen Zusammenhang von Friedensförderung und Menschenrechtsschutz systematisch verankert werden. Zudem sollte die kontextspezifische Vorbereitung auf den Umgang mit Zivilgesellschaft vor Ort, die Möglichkeiten zum Erhalt und zur Wiederherstellung von Handlungsspielräumen für Zivilgesellschaft und die Rolle von Friedenskräften auf lokaler Ebene einen zentralen Platz in der Aus- und Weiterbildung finden. Des Weiteren bedarf es spezifischer AnsprechpartnerInnen für die Belange der zivilgesellschaftlichen VertreterInnen in den Ministerien und Botschaften.

Die – ebenfalls vernachlässigte – Friedensforschung kann einen entscheidenden Beitrag zur erforderlichen konzeptionellen Weiterentwicklung deutscher Friedenspolitik leisten. Bislang überlagert eine viel zu starke Fokussierung auf den Instrumentenkasten fundamentale Fragen nach den übergeordneten politischen Zielen und den mittel- und langfristigen Auswirkungen des außenpolitischen Engagements in Kriegs- und Krisenregionen. Die Friedensforschung kann einen Beitrag leisten, das Risiko nicht intendierter negativer Folgen deutschen Engagements zu vermindern. Hierauf verweist auch der gemeinsame Antrag der Regierungskoalition vom 08. November 2016⁵. Die Leitlinien sollten einen Weg aufzeigen, wie der Bund sich an der Förderung der Friedens- und Konfliktforschung angemessen beteiligen will. Dabei sind die bestehenden, den wissenschaftlichen Standards entsprechenden Förderungsstrukturen, vor allem die Deutsche Stiftung Friedensforschung, endlich substantiell mit Ressourcen auszustatten.

Mangelnde Kohärenz deutscher Friedenspolitik

Deutscher Friedenspolitik mangelt es nach wie vor an Kohärenz. Nicht zuletzt das Fehlen eines im politischen Raum breit verankerten friedenspolitischen Leitbildes trägt mit dazu bei, dass Politikbereiche, die zusammengehören, getrennt gedacht und bearbeitet werden. Kohärentes Regierungshandeln muss darauf achten, dass nicht konstruktive Ansätze der Krisenprävention und Friedensförderung, die in einem Politikbereich konzipiert werden, von politischen Entscheidungen und Praktiken in anderen Bereichen unterlaufen oder zunichte gemacht werden. Kohärenz des Regierungshandelns bemisst sich vor allem auch daran, ob es gelingt, die Ursachen von Konflikten zu identifizieren und gemeinsam zu bearbeiten.

Neben dem Staatszerfall ist die ungleiche Verteilung von Ressourcen eine wesentliche Ursache von (Gewalt-) Konflikten. Die Offenheit der Politik für Partikularinteressen verhindert eine gemeinwohlorientierte Steuerung des wirtschaftlichen und sozialen Interessenausgleichs und erhöht die Konflikthanfälligkeit einer Gesellschaft. Erfolgreiche Gewaltprävention muss folglich an diesen Ursachen ansetzen. Dazu bedarf es einer wesentlich stärkeren Politikkohärenz – auch in Deutschland und Europa. Der (selbst-)kritische Blick auf die eigene Außenwirtschafts- und Sicherheitspolitik ist dringend geboten, und zwar nicht nur mit Blick auf deren Wirkung im Ausland, sondern auch hinsichtlich der bereits stattfindenden Spaltung unserer eigenen Gesellschaft. Ein konsequenter Do-No-Harm-Ansatz gehört nicht nur ins Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und ins Auswärtige Amt, sondern auch in alle anderen Ministerien, einschließlich Innen-, Finanz- und Wirtschaftsministerium.

Die Beispiele, in denen eine verfehlte bilaterale oder multilaterale Handelspolitik zur Schädigung oder Zerstörung lokaler Märkte geführt hat, sind hinlänglich bekannt, ohne dass für die derzeit verhandelten Wirtschaftspartnerschaftsabkommen daraus Konsequenzen gezogen worden wären. Ebenso bekannt sind die Fälle, in denen Staaten, z. B. von Schiedsgerichten der WTO, rechtskräftig zu hohen Geldstrafen verurteilt

⁵ Vgl. Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Dem Frieden verpflichtet – Friedens- und Konfliktforschung stärken, BT Drucksache 18/10239 vom 08.11.2016

wurden, wenn sie durch gesetzliche oder politische Maßnahmen den Umweltschutz und/oder die Menschenrechte ihrer Bürgerinnen und Bürger stärken und schützen wollten, dies aber Gewinneinbußen für private Investoren mit sich brachte. Und am Konflikte auslösenden oder verschärfenden Land Grabbing – u.a. auf Kosten der Ernährungssouveränität von Armutgruppen - sind auch europäische Akteure beteiligt. Effektive Sanktionsmöglichkeiten gegen private Unternehmen, denen eine Mitschuld an oder die stillschweigende Duldung von Menschenrechtsverletzungen zur Last gelegt bzw. nachgewiesen wird, fehlen jedoch. Leider bleibt der Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte, der Abhilfe hätte schaffen können, hier weit hinter seinen Möglichkeiten zurück. Ferner gehen den Industrie-, vor allem aber Entwicklungsländern, jedes Jahr nicht nur durch Korruption, sondern durch ganz legale Steuervermeidung großer Unternehmen viele Milliarden Euro verloren; Geld, das letztlich den Volkswirtschaften fehlt, um wesentliche staatliche Aufgaben erfüllen zu können, darunter die Bereitstellung grundlegender Dienstleistungen und die Gewährleistung insbesondere sozialer Menschenrechte. Das Konflikt eskalierende und Gewalt provozierende Potenzial solcher Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen und entsprechende Gegenmaßnahmen zu ergreifen, ist eine wesentliche Anforderung an eine kohärente deutsche Friedenspolitik, die es ernst meint mit dem Primat der zivilen Konfliktbearbeitung und der Gewaltprävention.

Rüstungsexporte

Besorgniserregend ist vor allem auch der weiterhin große Anteil von deutschen Rüstungslieferungen an Länder, die nicht Teil der Nato oder der EU sind. In diese sogenannten Drittstaaten gehen deutlich über die Hälfte der deutschen Rüstungsexporte. Viele dieser Länder sind in regionalen Konflikt- und Aufrüstungsdynamiken involviert und/oder verletzen Menschenrechte. Israel, Algerien, Katar, Korea, Saudi-Arabien und Indien sind allesamt unter den Top 10 der Empfängerländer deutscher Waffen und Rüstungsgüter. Ungeachtet der Erfahrungen mit dem arabischen Frühling und der gewaltförmigen Reaktion der örtlichen Machtgruppen werden diese Länder weiter gerne auch als „Stabilitätsanker“, die es in diesen Regionen zu unterstützen gelte, bezeichnet und Waffenlieferungen so legitimiert. Dass Saudi-Arabien international für Angriffe auf zivile Ziele im Jemen kritisiert wurde, wird bei den Genehmigungsverfahren nicht entsprechend berücksichtigt.

„Von der Anhäufung und Verbreitung kleiner und leichter Waffen gehen nicht zu unterschätzende Bedrohungen für Frieden, Stabilität und nachhaltige Entwicklung aus“.

(EKD-Friedensdenkschrift 2007)

In allen Konflikten spielt die Verfügbarkeit von Waffen, insbesondere sogenannte Klein- und Leichtwaffen, eine große konflikteskalierende Rolle. So hat die Genehmigungspraxis der letzten Jahrzehnte im Zusammenspiel mit der Langlebigkeit und der unkontrollierten Verbreitung von Kleinwaffen dazu geführt, dass in nahezu jedem Konflikt deutsche Waffen im Einsatz sind. Ohne einen Stopp von Kleinwaffenexporten sowie Munition, der Einschränkung von Rüstungsexporten in Drittstaaten und dem Stopp von Lieferungen in Kriegs- und Krisengebiete und ernsthaften Anstrengungen in der Abrüstungs- und Rüstungskontrolle konterkariert die deutsche Regierung ihre Bemühungen in der Prävention und Einhegung von Gewaltkonflikten.

Fazit

Statt einer reaktiven, an der nationalen Sicherheit orientierten Strategie braucht Deutschland und brauchen die Leitlinien eine proaktive und präventive, am Frieden orientierte Perspektive. Nachhaltige Sicherheit, auch für die BewohnerInnen Deutschlands und Europas, ist nur im Frieden möglich. Frieden wiederum braucht Gerechtigkeit – für alle Menschen, und muss immer wieder neu erarbeitet werden.

Anforderungen an und Empfehlungen für eine kohärente Friedenspolitik:

- Friedensförderung ist Querschnittsaufgabe deutscher Politik. Daher braucht es als Grundlage allen Handelns ein friedenspolitisches Leitbild. Die Agenda 2030 kann dazu beitragen, die nötige Kohärenz in der deutschen Politik herzustellen.
- Die Bundesregierung sollte die Aktivitäten aller Ressorts im Hinblick auf ihre konfliktverschärfende, bzw. friedensfördernde Wirkung im In- und Ausland regelmäßig überprüfen und entsprechende Anpassungsmaßnahmen vornehmen, um nichtintendierte negative Folgewirkungen aufzufangen und positive friedensfördernd wirkende Ansätze zu stärken. Integraler Bestandteil einer solchen Überprüfung muss auch die Frage nach der Menschenrechtskonformität sein.

- Achtung, Schutz und Gewährleistung der Menschenrechte dürfen nicht nur als Instrument, sondern müssen als grundlegender Arbeitsansatz deutscher Politik gedacht und benannt werden. Denn wo Menschenrechte nicht respektiert werden, herrscht bereits Gewalt und besteht Eskalationspotential.
- Zur dringend gebotenen weiteren Einschränkung deutscher Rüstungsexporte bedarf es eines einheitlichen und restriktiven Rüstungsexportgesetzes, das die Transparenz- und Berichtspflichten der Bundesregierung ausweitet und rechtlich verankert sowie der Erweiterung der Kontroll- und Mitbestimmungsrechte des Bundestages.
- Zivilgesellschaftliche Kooperationen und die Offenheit staatlicher Akteure für Anliegen lokaler Nichtregierungsorganisationen sind zentral für erfolgreiche Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung. Neben dem Schutz von Handlungsräumen bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen und eines förderlichen Umfeldes für wirkungsvolle zivilgesellschaftliche Partizipationsmöglichkeiten. Dies beinhaltet auch Beschwerdemöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure, die sich durch deutsche Politik in ihrer Würde und ihren Rechten bedroht oder verletzt sehen.
- Die Beteiligung von Frauen und Frauengruppen an Friedensprozessen und der Umsetzung der UN Resolution 1325 „Frauen, Frieden und Sicherheit“ sowie von deren Folgeresolutionen sollte für die Bundesregierung hohe Priorität haben. Nur die vorbereitende Unterstützung organisierter Frauen und Einbeziehung verschiedener Perspektiven, einschließlich der von Minoritäten und benachteiligten Gruppen, ermöglicht eine genaue Analyse und die Erarbeitung nachhaltiger Lösungen.
- Junge Menschen verdienen besondere Berücksichtigung in Friedensprozessen. Nur wer zukünftige Generationen und EntscheiderInnen frühzeitig mit rechtsbasierten Ansätzen und friedlichen Konfliktlösungsstrategien vertraut macht und ihnen die Möglichkeit gibt, sie sich zu eigen zu machen, stellt Friedensarbeit und zivile Krisenprävention tatsächlich auf „standfeste“ Beine.
- Die Bundesregierung sollte eine Strategie zur Unterstützung von Transitional Justice Prozessen entwickeln, die auf den Joinet-Prinzipien basiert. Diese Prinzipien stärken mit dem Anspruch auf Wahrheit, Gerechtigkeit, Wiedergutmachung sowie auf Garantie der Nicht-Wiederholung die Rechte der Opfer im Kampf gegen die Straflosigkeit.
- Die Bundesregierung muss bedarfsorientiert die notwendigen finanziellen Mittel für die Friedensförderung und die Krisenprävention bereitstellen. Hierzu sind Bedarfsanalysen ebenso wie Evaluations- und Wirkungsanalyseinstrumente zu entwickeln. Die Langfristigkeit der Unterstützung ist dabei von ebenso großer Bedeutung wie die Unterstützung vor allem von lokalen Prozessen.
- Für die ressortübergreifende Zusammenarbeit sind Strukturen zu schaffen, die zu einer Kohärenz deutscher Politik für Krisenprävention und Friedensförderung beitragen. Der Beirat Zivile Krisenprävention und der Ressortkreis sollten in ihrem Mandat in diesem Sinne entsprechend gestärkt und mit Mitteln ausgestattet werden. Dazu bedarf es auch einer politischen Aufwertung des Ressortkreises sowie einer Präzisierung und Konzentration des Mandates des Beirates auf die Begleitung der Umsetzung der Leitlinien durch Beratung, fachliche Kommentierung, Stärkung des öffentlichen Dialoges und kritischer Stellungnahme.

Ansprechpartner/in:

Elisabeth Strohscheidt, Fachreferentin Friedensförderung und Konflikttransformation, MISEREOR (elisabeth.strohscheidt@misereor.de)

Andreas Dieterich, Referent für Zivile Konfliktbearbeitung, Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst (andreas.dieterich@brot-fuer-die-welt.de)

Christiane Lammers, Geschäftsführung, Plattform Zivile Konfliktbearbeitung (koordination@konfliktbearbeitung.net)

Martin Vehrenberg, Sprecher, Konsortium Ziviler Friedensdienst (martin.vehrenberg@ageh.org)

Norman Voß, Sprecher der AG Frieden und Menschenrechte, Forum Menschenrechte (voss-n@vemission.org)