

Stellungnahme des SprecherInnenrats der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung
zur Erarbeitung der „Leitlinien für das Krisenengagement der Bundesregierung“ (29.05.2016)

Friedenslogik - Leitmotiv des Krisenengagements deutscher Politik im globalen Kontext

Das Auswärtige Amt entwickelt Leitlinien des Krisenengagements der Bundesregierung. Damit soll das deutsche Handeln im heutigen, und soweit voraussehbar zukünftigen globalen Konfliktgeschehen ausgerichtet werden. Die angekündigten Leitlinien stehen im Kontext der Umstrukturierung des Auswärtigen Amtes, sollen sich jedoch nicht allein auf dieses beschränken, sondern auch den Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung von 2004 ersetzen.

Mit der vorliegenden Stellungnahme benennen wir zu Beginn des Prozesses Werte, Prinzipien und besondere Herausforderungen, die aus Sicht der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung für das zivile Krisenengagement Deutschlands leitend sein sollen.

Krisenengagement benötigt eine Orientierung am „Frieden“

Der im Grundgesetz formulierte Auftrag „...dem Frieden in der Welt zu dienen“ ist für das Engagement in Krisen keine Leerformel: Friedensförderung ist die Messlatte für staatliches Handeln im globalen Kontext. Dieser Wertorientierung zu folgen verlangt eine Ausrichtung am globalen Gemeinwohl. Auch die Wahrnehmung deutscher Sicherheitsinteressen muss sich daran orientieren. Ohne diese Zielorientierung unterliegt ziviles Krisenengagement der Gefahr, in die Fallen einer kurzfristigen Sicherheitslogik zu geraten: Selbstbezüglichkeit, Angst-Entgrenzungen und Eskalation im Handeln könnten bestimmend werden.

Konkretisiert heißt dies, staatliches Handeln findet auf folgende Fragen konstruktive Antworten:

- Dient das Handeln den Zielen eines gerechten Friedens: - Vermeidung von Gewaltanwendung - Förderung von Freiheit zu einem Leben in Würde - Förderung kultureller Vielfalt - Abbau von Not durch Zugangs- und Verteilungsgerechtigkeit?
- Fördert es die Umsetzung der unteilbaren Menschenrechte in ihren personalen, sozialen und kulturellen Dimensionen?
- Trägt es zur Humanisierung von Gesellschaften und staatlichem Handeln bei und erhöht es die «menschliche Sicherheit»?
- Werden Gewaltdynamiken unterbrochen und wird gewaltfreies Handeln aller Beteiligten gestärkt?

Friedenslogische Handlungsprinzipien ermöglichen wirkungsvolles Krisenengagement

Ziviles Krisenengagement ist dann wirksam, wenn es Handlungsprinzipien folgt, die Widersprüche zwischen Mitteln und Zielen verhindern. Dazu sollte sie folgende Prinzipien berücksichtigen:

Frühzeitiges Handeln im Sinne der Gewaltprävention

Engagement ist dann gefordert, wenn Gewalt gegenüber Menschen droht, unabhängig davon, wer sie für welchen Zweck ausüben wird. Das ausschlaggebende Kriterium für die Notwendigkeit aktiv zu werden, kann nicht sein, dass das Durchsetzen eigener Interessen behindert wird. Frühzeitiges Handeln kann Gewalt verhindern, so dass die Gewaltspirale nicht erst in Gang kommt. Friedenslogische Politik ist sensibel für Konfliktodynamiken, um vorausschauend deeskalierend zu wirken.

Problemkontexte erkennen und Konflikte transformieren

In der Regel handelt es sich bei gewaltförmigen Konflikten um komplexe Konstellationen mit unterschiedlichen Beteiligten. Friedenslogische Politik nutzt Konfliktanalysen, um Konfliktursachen zu erkennen, Möglichkeiten der Konflikttransformation zu identifizieren und die Beteiligten zu unterstützen, den Konflikt konstruktiv auszutragen. In dem Wissen, dass es für jeden Akteur aussichtsreicher ist, sein eigenes Konfliktverhalten zu verändern als das Anderer, gilt es zu Beginn, den eigenen Anteil am Konflikt zu identifizieren und zu korrigieren.

Interaktions- und Prozessorientierung leiten die Konfliktbearbeitung

Ein konstruktiver Umgang mit Konflikten ist auf den Aufbau von Interaktionsstrukturen zwischen den Beteiligten angewiesen. Die Prinzipien Interaktions- und Prozessorientierung sind umso wirksamer, je zahlreicher konstruktive Interaktionen wie z.B. Dialoge stattfinden. Die Partizipation von vielfältigen Akteuren und die Aufklärungsarbeit auf zivilgesellschaftlicher Ebene erhöhen die Chancen für Nachhaltigkeit und gesellschaftlichen Rückhalt in komplexen politischen Transformationsprozessen.

Das Prinzip der Einhaltung universaler Normen

In der friedenslogisch orientierten Gewaltprävention und Friedensförderung wird die Legitimität von Interessen, des Konfliktverhaltens und der Mittel der Problembearbeitung auf der Grundlage universaler Normen geprüft. Auch wenn Normenbildung strittig und auch nie abgeschlossen ist, so existieren doch konkret anwendbare Maßstäbe einer globalen Ethik. Diese gilt es zu benennen und das eigene Verhalten auch im Sinne der eigenen Glaubwürdigkeit daran zu messen.

Reflexivität ermöglicht Handeln nach dem „Do no harm“-Prinzip

Menschliches, auch politisches Handeln birgt immer die Möglichkeit von Fehler und Irrtum. Die Reflexion eigenen Scheiterns, der Wahl falscher Mittel, von Fehleinschätzungen oder Selbstüberschätzung eröffnet Chancen der Veränderung, der Entwicklung von Alternativen, auch von Neuanfängen. Hierzu bedarf es begleitender Instrumentarien, die Kritik „organisieren“ und die Institutionen des Krisenengagements und der Friedensförderung zu lernenden Organisationseinheiten werden lassen.

Herausforderungen an Instrumente der Krisenprävention und Friedensförderung

Deutsche Politik verfügt heute über zahlreiche Instrumente und Handlungsräume, die helfen können, krisenhafte Entwicklungen und Gewalteskalation zu vermeiden und zu unterbrechen. Diese gilt es im Kontext von Friedensförderung auszubauen und auch interministeriell aufeinander abzustimmen.

(1) Angesichts der Tendenzen zu Renationalisierung und einzelstaatlicher Interessenspolitik ist die Stärkung der Vereinten Nationen und von Regionalorganisationen, wie z.B. der OSZE, wesentlich. Nur auf der Basis gegenseitiger Anerkennung kann gemeinsam präventiv gehandelt werden und nur in multilateraler Kooperation können Verfahren zur friedlichen Streitbeilegung auf der zwischenstaatlichen Ebene verankert werden.

(2) Internationales staatliches Handeln wirkt nur tiefgreifend und nachhaltig, wenn die Gesellschaften Friedensprozesse tragen und gestalten. Zwischen politischen und gesellschaftlichen Realitäten besteht eine unmittelbare Wechselwirkung. Sie erfordert die Unterstützung lokaler zivilgesellschaftlicher Akteure zur Krisenprävention und Friedensförderung. Mit dem Zivilen Friedensdienst, dem zivik-Programm und der Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung wurden Instrumente bzw. Strukturen geschaffen, die sich bewährt haben, aber deren Umfang und Ausrichtung das Potential bei Weitem nicht ausschöpfen. Deutsche zivilgesellschaftliche Organisationen haben über langjährige und auf Vertrauen beruhender Partnerschaftsarbeit eine hohe Kompetenz und weitreichendes Engagement für Krisenprävention und Friedensförderung entwickelt. Um diese partnerschaftliche Arbeit zu pflegen und auszubauen, sind sowohl weitere Programmlinien erforderlich wie auch neue Strukturen für Kommunikation und Austausch zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, jenseits des unmittelbaren ministeriellen Beratungsbedarfs. Dies gilt gerade auch für die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure aus den von Krisen betroffenen Ländern selbst.

(3) Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung setzt Politikfelder explizit in einen Zusammenhang. Lebensbedrohende Zustände und gravierende soziale Ungleichheit, die es weltweit, regional und innerhalb von Gesellschaften gibt, werden als wesentliche Konfliktursachen benannt. Auch für Deutschland gilt es hier internationale Verantwortung zu übernehmen, die sich auch im innerstaatlichen Handeln widerspiegelt. Eine wesentliche Herausforderung ist es, die eigenen Beiträge zu Ursachen und Dynamiken von Konflikten, seien es politische, wirtschaftliche oder kulturelle, zu reflektieren. Deutschland ist als „globaler Player“ oder Bündnispartner oftmals kein „neutraler“ Dritter, sondern indirekt oder direkt auch Konfliktbeteiligter. Dies zu erkennen, eröffnet Handlungsspielräume zur Friedensförderung und Gewaltprävention.

(4) Um frühzeitig gewaltpräventiv handeln zu können, bedarf es der Implementierung von Frühwarnprozessen. Strukturen des Wissenstransfers zwischen internationalen, staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren sind notwendig;

Kommunikationswege zu Entscheidungsstrukturen sollten systematisiert und transparent gemacht werden. Aus der Menschenrechtsarbeit wissen wir, wie wichtig es ist, solche Prozesse so zu gestalten, dass hierdurch niemand gefährdet wird und das Wissen nicht zu anderen als den vereinbarten Zwecken genutzt wird.

(5) Konfliktanalysen und die Systematisierung von Frühwarnprozessen werden wenig bewirken, wenn es an angemessenen Entscheidungsstrukturen mangelt und die Fähigkeiten oder Ressourcen zur frühzeitigen Aktion fehlen. Dies ist gegenwärtig der Fall. Innerhalb des staatlichen Kontextes geht es um die interministeriellen Entscheidungsstrukturen, um die personellen und fachlichen Kapazitäten in den einzelnen Ressorts, auch jenseits des Auswärtigen Amtes. Um Kohärenz herzustellen, bedarf es eines Instrumentariums, um Entscheidungen in der Wirtschafts-, Entwicklungs- und Migrationspolitik, wie auch der Umwelt- und Ressourcenpolitik auf Einklang mit den Leitlinien für ziviles Krisenengagement zu prüfen.

(6) Die Entwicklung der letzten Jahre hin zu international vereinbarten Dokumenten, die nationale Selbstverpflichtungen nach sich ziehen, halten wir für einen guten Weg zur Umsteuerung. Diese Dokumente, wie z.B. der Aktionsplan 1325 oder die Agenda 2030, basieren auf intensiven Aushandlungsprozessen zwischen den Staaten und mit zivilgesellschaftlichen Akteuren. Wesentliche Fortentwicklungen stellen dabei die Formulierung klarer Zielsetzungen, die Festlegung von Indikatoren und eine turnusmäßige Überprüfung der Handlungsschritte und Wirkungen dar. Diese Prozessgestaltung halten wir auch für vorbildhaft für das Politikfeld Konfliktprävention, Krisenengagement und Friedensförderung.

(7) Jedes Engagement wird scheitern, wenn nicht ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Dazu ist eine stärkere quantitative Erfassung des aus den Zielen, Prozessen und Instrumenten ergebenden Bedarfs notwendig, so wie es auch in anderen Politikfeldern Usus ist. Langfristige Planungen sind ebenso nötig wie eine stetige Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Eckdaten. Die haushaltspolitischen Kennziffern sind daraus abzuleiten.

(8) Hindernisse für zivilgesellschaftliches Engagement sind neben der Höhe der Haushaltstitel andere in diesem Politikfeld angelegte Verwaltungsregularien. Kurzfristige Laufzeiten, Inflexibilitäten und Planungsunsicherheit behindern nachhaltiges Handeln. Unseres Erachtens muss im Rahmen des Leitlinienprozesses darüber nachgedacht werden, wie die im Aktionsplan schon vorgesehene Abstimmung von Maßnahmen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Trägern erfolgen kann. Das Konsortium Ziviler Friedensdienst könnte hier Modellcharakter haben. Übertragen auf andere Bereiche zivilgesellschaftlicher Friedensarbeit, könnte dieses Modell dahingehend weiter entwickelt werden, dass zivilgesellschaftliche Träger direkt an der Programmentwicklung beteiligt werden. Dies kann zur Etablierung gemeinsamer Strukturen der Mittelvergabe führen, wie es in Bereichen der Wissenschaftsförderung oder der Jugendhilfe durchaus üblich ist. Uns erscheint dies als ein geeigneter Ansatz, um den originären fachlichen Kompetenzen zu entsprechen und die Eigenständigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure zu erhalten, die wir zunehmend vor allem international als gefährdet ansehen.

(9) Gewaltfreies und deeskalierendes Handeln sollte als Handlungsmaxime im öffentlichen Raum dargestellt und deutlicher wahrnehmbar werden. Das Sichtbarmachen von gewaltfreien Handlungsmöglichkeiten ist entscheidend, um den politischen und gesellschaftlichen Rückhalt für Entscheidungen z.B. bei der Mittelverteilung zugunsten der zivilen Krisenprävention und des Engagements für Friedensförderung zu erreichen. Vorbehalten gegenüber der Wirksamkeit zivilen Engagements muss aktiv begegnet werden. Hierfür bedarf es neuer Instrumente und eigens ausgewiesener Ressourcen. Gerade angesichts der „Krisen“-Verunsicherung innerhalb unserer Gesellschaft ist eine intensive und kontinuierliche Aufklärung über die Chancen und die Wirksamkeit gewaltfreier Konflikttransformation notwendig, die über die Fachkreise hinausreicht.

Aus der Sicht eines zivilgesellschaftlichen Netzwerkes von in der zivilen Konfliktbearbeitung engagierten Organisationen und Personen begrüßen wir den vom Auswärtigen Amt begonnenen Leitlinien-Beratungsprozess. Wir hoffen, dass damit eine Debatte in Gang gesetzt wird, die nicht mit der Verabschiedung dieser Leitlinien für Krisenengagement endet. Es sollte der Startpunkt sein, um in Politik und Gesellschaft die friedenspolitischen Herausforderungen, vor denen wir stehen, offen zu reflektieren und anzugehen. Dies wäre ein wichtiger Schritt zur Entwicklung und Umsetzung eines umfassenden friedenspolitischen Leitbildes.