

Stellungnahme der Vorsitzenden des Beirats Zivile Krisenprävention,  
Dr. Jörn Grävingholt und Winfried Nachtwei, ehem. MdB,  
im Unterausschuss Zivile Krisenprävention des Deutschen Bundestags  
zur Entwicklung von  
"Leitlinien für das Krisenmanagement der Bundesregierung"

30. Mai 2016

Die Initiative des Unterausschusses, den aktuell beginnenden Prozess der Erstellung neuer Leitlinien zum Gegenstand einer öffentlichen Sitzung zu machen, setzt eine gute Tradition des Unterausschusses fort und ist ein wichtiger Beitrag zur Transparenz und zum Austausch zwischen Regierung, Parlament und Zivilgesellschaft.

Der Beirat hat dem Ressortkreis in der vorvergangenen Woche eine Erklärung zum Leitlinienprozess zukommen lassen, in der er das Vorhaben eines neuen Grundlagendokuments ausdrücklich begrüßt und an Festlegungen erinnert, die der Aktionsplan Zivile Krisenprävention von 2004 vorgenommen hat, an die es anzuknüpfen und die es weiterzuentwickeln gilt. Die Erklärung wurde auch dem Unterausschuss zur Kenntnis zugeleitet.

Die heutige Stellungnahme orientiert sich an den Fragen, die Sie uns übermittelt hatten. Sie ist nicht in allen Einzelheiten im Beirat abgestimmt worden, sondern in erster Linie eine Stellungnahme des Vorsitzes, aber im Lichte der vielen Diskussionen, die der Beirat in den vergangenen Jahren geführt hat und der Stellungnahmen und anderen Papiere, die daraus erwachsen sind, insbesondere des Impulspapiers des Beirats von 2014.

## **1 Haben wir in Deutschland die richtigen Strukturen für zivile Konfliktbearbeitung? Wo können wir ausbauen, welche Verbesserungen bräuchten wir?**

Die Ausgangslage für ziviles Krisenengagement und Friedensförderung hat sich seit 2004, dem Jahr des Aktionsplans Zivile Krisenprävention erheblich verändert. Die Zahl der international zu bearbeitenden Krisen hat in den vergangenen Jahren (v.a. seit dem Arabischen Frühling) zugenommen. Zugenommen haben auch die Erwartung an Deutschland und Europa, in diesen Krisen eine konstruktive Rolle zu spielen.

Deutschland musste hierbei nicht bei null anfangen, sondern konnte und kann auf den Strukturen aufbauen, die der Aktionsplan 2004 bereits vorsah. Aber zugleich wurde doch von vielen Seiten eine „Strategieschwäche“ im Umgang mit Krisen und der Förderung von Frieden beklagt.

Vor diesem Hintergrund hat das Auswärtige Amt seinen „Review 2014“ unternommen. Die Gründung der Abteilung S war der richtige Schritt, aus dem indes zwei Herausforderungen erwachsen: Die neue Struktur selbst zunehmend mit Leben füllen, und dies zugleich nutzen, um die Ressortgemeinschaft zu stärken.

Überlegungen, die neue ressortübergreifende Steuerungsgruppe auf Abteilungsleiter-Ebene als Struktur zu verstetigen, weisen dazu in die richtige Richtung. Aus unserer Sicht wird es perspektivisch wichtig sein, nicht nur das exekutive Handeln *in der Krise* zu koordinieren, sondern auch aktive Beiträge zur strukturellen *Krisenprävention*, zur *Krisenfrüherkennung* und zur *strategischen Orientierung* in akuten Krisen mit einem klar erkennbaren ressortgemeinsamen Blick anzugehen.

Der Beirat hat dazu 2014 angeregt, ressort- und akteursübergreifende Plattformen zu schaffen,

- in denen die verschiedenen staatlichen, aber auch nichtstaatliche Akteure ihre Erfahrungen einbringen,
- in denen Lageanalysen ausgetauscht werden,
- in denen das internationale Engagement in seiner gesamten Breite auf seine Wirkungen hin ausgewertet wird und

- in denen auch Elemente institutionenübergreifender Aus- und Fortbildung entwickelt und organisiert werden könnten.

Ob dies in Form eines Instituts, einer Akademie oder eines koordinierten Netzwerks von Strukturen am besten geschehen kann, wäre zu diskutieren.

## **2 Haben wir die richtigen Instrumente? Eignen sich unsere Projekte/Programme, um die Krisen in der Welt zu bewältigen?**

Der Instrumentenkasten, der Deutschland für internationales Krisenengagement zur Verfügung steht, ist vielfältig und facettenreich. Das ist eine Stärke. Verbesserungsbedarf sehen wir vor allem in drei Richtungen:

- Noch immer mangelt es an instrumentenübergreifenden Wirkungsanalysen, die das Zusammenspiel unterschiedlicher Instrumente in den Blick nehmen und über Akteurs- und Ressortgrenzen hinweg analysieren. (Warum DEval nicht als ressortgemeinsames Evaluierungsinstitut des internationalen Engagements positionieren?)
- Gestärkt werden muss auch die übergreifende Öffentlichkeitsarbeit für Zivile Krisenprävention, um die latente Unterstützung der Öffentlichkeit für das Politikfeld besser nutzbar machen zu können. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen: Erforderlich ist eine Professionalisierung.
- Neben den Instrumenten der Krisenbewältigung müssen Deutschland und Europa auch ihr globales Wirken in anderen Politikbereichen stärker kritisch, auch selbstkritisch, unter die Lupe nehmen. Klimapolitik, Handelspolitik, Finanzpolitik, Rüstungsexporte sind hier die Stichworte. Die Leitlinien sollten genutzt werden, Festlegungen, die schon der Aktionsplan hierzu getroffen hat, nicht nur zu bekräftigen, sondern auch stärker operativ zu unterfüttern. Als eine Idee haben wir hierzu vor zwei Jahren im Unterausschuss eine „Friedensverträglichkeitsprüfung“ als Standardverfahren, etwa im Gesetzgebungsverfahren, ins Gespräch gebracht.

## **3 Verfügen wir über ausreichend Ressourcen? Was wäre angemessen?**

Die Ressourcen für zivile Krisenbewältigung sind in den letzten Jahren insgesamt deutlich gewachsen, hier und da ist sogar der Eindruck entstanden, die Absorptionsfähigkeit sei überschritten.

Doch dieser Eindruck täuscht. Er ist vor allem eine Folge von Kurzatmigkeit in der Projektförderung, von Fokussierung auf bestimmte akute Krisen und von der daraus resultierenden Notwendigkeit vieler Organisationen, „bedarfsorientiert“ von Krise zu Krise springen zu müssen.

Mehr Nachhaltigkeit im Ressourceneinsatz wäre wichtig, setzt aber insgesamt deutlich mehr Mittel voraus. Effizienz daran zu messen, dass ein möglichst großer Anteil der Mittel in die jeweils gerade als akut wahrgenommene Krise fließt, ist auf jeden Fall der falsche Ansatz.

Gerade bei der strukturellen Krisenprävention müsste mehr getan werden. Rechtsstaatsförderung wird gern als Aushängeschild deutschen Engagements betrachtet, ist aber etwa quantitativ mit deutschen Justizexperten schwach aufgestellt. Friedensförderung ist ein fester und etablierter Bereich der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ), spielt aber als Schwerpunkt bilateraler EZ kaum eine Rolle.

#### **4 Wenn wir nicht alles schaffen: Worauf sollten wir uns konzentrieren? Was können wir am besten?**

Worauf sollten wir uns konzentrieren? Der Aktionsplan Zivile Krisenprävention benannte 2004 strategische Ansatzpunkte, die bis heute nichts von ihrer Relevanz verloren haben, und auf die tatsächlich das Gros unserer Anstrengungen gerichtet sein sollte: *Verlässliche staatliche Strukturen stärken* (die konstruktive Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft fördern), *Friedenspotenziale fördern* und *Lebenschancen verbessern*.

Eine solche Orientierung wäre ganz im Sinne der Nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030, auf die sich die Vereinten Nationen im September 2015 verständigt haben. Sie entspräche einer zentralen Forderung des Humanitären Weltgipfels vom Mai 2016: Die Zahl der Krisen verringern! Was sie erfordert, ist – bei allen akuten Krisen, die nach unserer Aufmerksamkeit verlangen – wieder mehr Mut zum langfristigen Investieren in Strukturen und Chancen.

Dabei kann an bewährte Stärken deutschen Engagements angeknüpft werden (etwa Unterstützung für Staat und Verwaltung, Mehrebenengovernance). Zugleich kommt es darauf an, „neue Fähigkeiten“, wie etwa im Bereich Mediation, auf- und auszubauen.