

Ute Finckh-Krämer

## Zu den neuen außenpolitischen Leitlinien der Bundesregierung

Vor einem Jahr verabschiedete das Bundeskabinett das Weißbuch der Bundeswehr 2016. In diesem Dokument werden traditionell die militärischen und strategischen Leitlinien der deutschen Außenpolitik beschrieben. Das Weißbuch bildet die Motive, Interessen und Prioritäten deutscher Sicherheitspolitik ab und skizziert, wann und wie dafür auch militärische Mittel eingesetzt werden sollen. Knapp ein Jahr später verabschiedete das Kabinett die außenpolitischen Leitlinien, die das zivile Gegengewicht zum Weißbuch darstellen. Ute Finckh-Krämer skizziert die wichtigsten Inhalte der Leitlinien, die Ergebnis schwieriger Aushandlungen waren, und benennt, an welchen Punkten ihrer Umsetzung besondere Aufmerksamkeit geboten erscheint.

„Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ ist der Titel der neuen außenpolitischen Leitlinien der Bundesregierung<sup>1</sup>, die am 14. Juni 2017 nach intensiven Verhandlungen vom Kabinett verabschiedet wurden. Hatte es zwischenzeitlich sogar so ausgesehen, dass keine Einigung zwischen den beteiligten Ressorts, insbesondere Auswärtigem Amt (AA), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und Bundesministerium der Verteidigung (BMVg), erzielt werden kann, lösen die neuen Leitlinien nun den Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vom 12. Mai 2004<sup>2</sup> und die ressortübergreifenden Leitlinien „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“<sup>3</sup> von 2012 ab.

Zwischen den beiden außenpolitischen Grundsatzdokumenten Leitlinien und Aktionsplan liegen nicht nur 13 Jahre, sondern auch die Veröffentlichung von zwei Weißbüchern „zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ (2006 und 2016) und diverser entwicklungspolitischer Grundsatzpapiere, ein größerer Review-Prozess samt organisatorischer Umstrukturierungen im Auswärtigen Amt (2014/2015) und die Einrichtung eines Unterausschusses „Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit“ bzw. „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln“ des Auswärtigen Ausschusses in der 17. bzw. 18. Wahlperiode des deutschen Bundestages<sup>4</sup>.

## Wichtige Impulse aus der Zivilgesellschaft

Über Jahre hinweg haben zivilgesellschaftliche Netzwerke wie das Konsortium Ziviler Friedensdienst, die Gemeinsame Konferenz Kirche und Entwicklung (GKKE) und die Plattform Zivile Konfliktbearbeitung bzw. deren jeweilige Mitgliedsorganisationen den Aktionsplan und die Umsetzungsberichte der Bundesregierung konstruktiv-kritisch kommentiert, im Beirat Zivile Krisenprävention mitgearbeitet, an öffentlichen Anhörungen und Sitzungen des Unterausschusses teilgenommen und mit den Zuständigen im Auswärtigen Amt und im BMZ sowie den Abgeordneten des Unterausschusses auf vielfältige Weise das Gespräch gesucht. Dieses kontinuierliche Engagement hat mit dazu geführt, dass es für die Erstellung der Leitlinien einen breiten Beteiligungsprozess gab, der als „Peacelab2016“ veröffentlicht wurde<sup>5</sup>. Neben zahlreichen thematischen Veranstaltungen wurden im Laufe des „PeaceLab2016 – Krisenprävention weiter denken“-Prozesses eine Vielzahl von Beiträgen auf dem projekteigenen Blog veröffentlicht. Akteure aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Politik haben zu einer breiten und intensiven Debatte beigetragen, die es in dieser Form vorab nicht gab. Es ist ein Gewinn des Leitlinien-Prozesses, dass dieses Projekt, ursprünglich auf die Phase der Erarbeitung der Leitlinien befristet, nun fortgeführt werden soll, um den so notwendigen Diskurs über Krisenprävention und Friedensförderung weiter zu führen. Alleine das Gewicht, das dem Beteiligungsprozess beigemessen wurde, unterscheidet den Leitlinienprozess deutlich von vergleichbaren Vorgängerprozessen, wie etwa dem zum Weißbuch 2016. Auch für dieses Dokument war zunächst ein breit angelegter Beteiligungsprozess versucht worden, dieser wurde dann aber mehrere Monate vor Erscheinen abrupt beendet.

Zeitnah nach Verabschiedung der Leitlinien meldeten sich einschlägige Netzwerke und Organisationen, die sich auch intensiv am PeaceLab-Prozess beteiligt haben, bereits mit differenzierten Stellungnahmen zu Wort.<sup>6</sup>

Die Bundesregierung löst mit der Verabschiedung der Leitlinien eine Selbstverpflichtung aus dem Koalitionsvertrag von 2013 auch und gerade der Zivilgesellschaft gegenüber ein. Die Leitlinien sollen einen Beitrag dazu leisten, Deutschlands zivile Fähigkeiten zur Krisenprävention und Konfliktbearbeitung zu verbessern. Dabei handelt es sich bei ihnen primär um ein strategisches und potentiell Orientierung gebendes Dokument. Konzeptionell sollen die Leitlinien an das Weißbuch anschließen bzw. es ergänzen. Das zeigt sich unter anderem darin, dass in den Leitlinien nunmehr fast durchgehend nicht mehr die Rede von „ziviler“, sondern lediglich von Krisenprävention ist. Zwar findet sich ein klares Bekenntnis zum „Primat der Politik und Vorrang der Prävention“; es wird aber eine Aufgabe bleiben, dies in der Umsetzung der Leitlinien auch entsprechend einzufordern. Im Gegensatz zum Aktionsplan der rot-grünen Bundesregierung von 2004, der 161 einzelne Maßnahmen („Aktionen“) auflistete, liefern die Leitlinien vorwiegend eine konzeptionelle Grundlage für das Engagement der Bundesregierung. Sie sollen einen Kompass für alle Phasen von Konflikten bieten und beschreiben Analyseansätze, die helfen sollen, eine krisenhafte Eskalation von Konflikten zukünftig besser erkennen zu können.

## Blinde Flecken: Wechselwirkungen zu anderen Politikfeldern und Folgen von Bundeswehreinsetzungen

Positiv fällt auf, wie dicht und breit die Beschreibung der Herausforderungen ausfällt. Dies kann als Fortschritt gegenüber dem Aktionsplan gewertet werden. Vor dem Hintergrund neuer Entwicklungen ist es ein sinnvoller und in der nun vorliegenden Systematik lange überfälliger Schritt, die Handlungsgrundlagen für das Politikfeld zu aktualisieren. Allerdings bleibt mit Blick auf die beschriebenen Herausforderungen ein wesentlicher blinder Fleck: Die Leitlinien nehmen zwar Phänomene wie den Klimawandel ernst, eine ernsthafte und kritische Auseinandersetzung mit der eigenen Rolle auch und gerade als Mitverantwortlicher dafür fehlt aber fast vollständig. Zwar wird darauf verwiesen, dass Engagement nur dann effektiv sein kann, wenn die Wechselwirkungen mit anderen Politikfeldern im Blick behalten werden. Die potenziell konfliktverschärfenden oder deeskalierenden Aktivitäten in anderen Politikfeldern werden aber nicht systematisch berücksichtigt. An dieser Stelle wäre eine weiterführende Auseinandersetzung unabdingbar. Die mangelhafte Reflexion der eigenen Rolle, bzw. die Auseinandersetzung mit (nicht-intendierten) negativen Auswirkungen des eigenen Handelns zeigt sich bedauerlicherweise auch mit Blick auf Evaluationen. Die Bundesregierung will sich zwar einerseits für ein „systematisches, wirkungsorientiertes Monitoring und eine entsprechende Evaluierung ihres Engagements im Bereich der Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung“ einsetzen. In Bezug auf Auslandseinsätze der Bundeswehr wird dies allerdings explizit ausgeschlossen:

*„Der Einsatz von Kräften und Mitteln der Bundeswehr im Rahmen der Krisenprävention oder zur Krisenbewältigung wird durch die Einsatzauswertung der Bundeswehr evaluiert. Sie untersucht, ob der Auftrag mit den eingesetzten Kräften und Mitteln erfüllt werden kann oder ob Anpassungen sinnvoll sind. Dabei wird in allen Phasen eines Einsatzes – Vorbereitung, Durchführung, Nachbereitung – die Notwendigkeit einer Verbesserung von Verfahren und Fähigkeiten analysiert, um für laufende und zukünftige Einsätze entsprechende Maßnahmen zur Auftragsoptimierung einzuleiten.“<sup>7</sup>*

Damit wird die überfällige politische Evaluierung von Auslandseinsätzen der Bundeswehr weiterhin ausgeschlossen. Das ist einer der größten Schwachpunkte der Leitlinien. Ein weiterer bedenklicher Punkt verbirgt sich hinter der scheinbar harmlosen Formulierung „Mit dem Ziel, künftig noch schneller, strategischer und koordinierter zu handeln, wird die Bundesregierung die bestehenden Mechanismen der Ressortkoordinierung überprüfen und weiterentwickeln.“<sup>8</sup> Bisher wurde der Ressortkreis Zivile Krisenprävention nämlich von dem/der Beauftragten des Auswärtigen Amtes für Zivile Krisenprävention geleitet, wie es im Aktionsplan von 2004 festgelegt war. Dies wurde offensichtlich von anderen Ressorts strittig gestellt und daher nicht mehr explizit festgelegt. Die „Weiterentwicklung“ läuft vermutlich auf eine Rotation zwischen mehreren Ressorts hinaus, was von den fachkundigen zivilgesellschaftlichen Netzwerken und Organisationen zu Recht kritisch gesehen wird, weil es die bisher unstrittige Fe-

derführung und Koordinierungsfunktion des Auswärtigen Amtes für Zivile Krisenprävention in Frage stellt.

Die Stärke der Leitlinien ist, dass sie ein Leitbild liefern. Sie bilden das Grundverständnis der deutschen Politik, wie sie Frieden fördern will. Im Vergleich mit dem Aktionsplan erscheinen sie an einigen Stellen auch deutlich pointierter. Insbesondere erfolgen Priorisierungen, was im Aktionsplan fehlte und zu Recht bemängelt wurde. Es finden sich darüber hinaus einige wichtige Akzente im Text. Erfreulich ist beispielsweise das klare Bekenntnis zu Menschenrechten. Auch einzelne Handlungsfelder und Instrumente werden deutlich hervorgehoben. Die Unterstützung von Mediations- und Dialogprozessen ist ein Beispiel dafür: Die Bundesregierung bekennt sich eindeutig zum Instrument der politischen Mediation und führt aus, dass sie ihre „Fähigkeiten im Bereich Mediation weiter ausbauen und sich in Zukunft verstärkt an Mediationsprozessen beteiligen“<sup>9</sup> will. Dies umfasse sowohl deren finanzielle als auch konzeptionelle Unterstützung sowie den langfristigen Aufbau von Mediationskapazitäten der Vereinten Nationen und anderer Partner, könne aber auch eine direkte Beteiligung an Mediationsvorhaben bedeuten. Erfreulich ist an dieser und anderen Stellen in den Leitlinien, dass mittlerweile umfangreich Bezug auf die Agenda „Frauen, Frieden und Sicherheit“ der Resolution 1325 des VN-Sicherheitsrats genommen wird. Die Erarbeitung des Umsetzungsberichtes und des zweiten Nationalen „Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung von Resolution 1325 zu Frauen, Frieden und Sicherheit des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Zeitraum 2017 bis 2020“<sup>10</sup> Ende 2016 hat dazu in nicht unerheblichem Maße beigetragen. Im Kontext von Mediation führt die Bundesregierung aus, dass sie insbesondere auf inklusive Dialogprozesse und auf die gleichberechtigte Beteiligung von Frauen achte – sowohl auf der Seite der Verhandelnden als auch auf der Seite der Vermittelnden. Ebenfalls erfreulich ist, dass die Leitlinien erstmalig das Zivile Peacekeeping als „erprobte Methodik anerkennen, um Menschen vor Gewalt und schweren Menschenrechtsverletzungen zu schützen.“<sup>11</sup>

### Konkretisierungen und finanzielle Unterfütterung müssen folgen

Während die Leitlinien als Orientierungsrahmen und bezogen auf einzelne Akzente durchaus einen Fortschritt gegenüber dem Aktionsplan darstellen, bleibt mit Blick auf eine systematische Darstellung konkreter Fähigkeiten und Instrumente noch viel zu tun. In den fast 50 Selbstverpflichtungen der Bundesregierung, die den Leitlinien als Anhang beigefügt sind, fehlen konkrete Aussagen zu dem für die Umsetzung nötigen Mehrbedarf an Kapazitäten und Ressourcen. An dieser Stelle wiederholt sich ein Fehler des Aktionsplans. Auch im Aktionsplan von 2004 wurden keine zusätzlichen Haushaltsmittel versprochen, Vieles verlor sich in allgemeinen Formulierungen. Aktion 139 lautete damals: „Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, Haushaltsmittel für Krisenprävention zu verstetigen“. „Verstetigen“ heißt im Bundestagsjargon, den entsprechenden Haushaltstitel in gleicher Höhe aufrecht zu erhalten. Dass die Mittel für Zivile Krisenprävention/Zivile Konfliktbearbeitung seit 2004 deutlich erhöht wurden, lag daher nicht an den im Aktionsplan formulierten Aktionen, sondern maßgeblich daran, dass

es eine beharrliche Lobbyarbeit der am Thema interessierten Netzwerke und einige für das Thema engagierte Mitarbeiter\_innen des Auswärtigen Amtes gab. In den neuen Leitlinien steht überhaupt nichts Konkretes zu Haushaltsmitteln. In einigen der Selbstverpflichtungen finden sich lediglich indirekte Versprechen zusätzlicher Haushaltsmittel. Es wird in den nächsten Jahren eine Aufgabe sowohl für das Parlament als auch für die zivilgesellschaftlichen Organisationen sein, diese Versprechen als solche ernst zu nehmen und die Bundesregierung daran zu messen. Gerade das Parlament trägt haushälterisch eine besondere Verantwortung. Es muss für die finanzielle Unterlegung der Leitlinien sorgen. Unter den Selbstverpflichtungen sind auf jeden Fall Vorhaben dabei, nach deren Umsetzung Friedens-, Menschenrechts- und entwicklungspolitische Organisationen regelmäßig fragen können und sollten. Dazu wird durch eine der Selbstverpflichtungen sogar regelrecht aufgerufen: „Die Bundesregierung wird die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteurinnen und Akteuren im Bereich der Friedensförderung intensivieren, bestehende Plattformen wie FriEnt verstärkt nutzen und ihr Netzwerk erweitern.“

In den kommenden Jahren, insbesondere in der kommenden Legislaturperiode, wird es darauf ankommen, die Leitlinien strukturell, personell und finanziell konkret zu unterfüttern. Am PeaceLab Prozess hat sich gezeigt, dass für diese Aufgabe eine breite Akteurslandschaft zur Verfügung steht. Darauf kann aufgebaut werden.

**DR. UTE FINCKH-KRÄMER, MdB** ist promovierte Mathematikerin und engagierte Pazifistin. Sie gehört zu den MitbegründerInnen des Bundes für Soziale Verteidigung (BSV), den sie mehrere Jahre lang auch in der Plattform Zivile Konfliktbearbeitung vertreten hat und dessen Vorsitz sie von März 2005 bis März 2015 innehatte. Seit 2013 gehört sie dem Deutschen Bundestag an und ist dort u.a. Obfrau der SPD-Fraktion im Unterausschuss für Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und vernetztes Handeln sowie Mitglied des Menschenrechtsausschusses.

## Anmerkungen:

- 1 [http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/764982/publicationFile/228069/170614-Leitlinien\\_Krisenpraevention\\_Konfliktbewaeltigung\\_Friedensfoerderung\\_DL.pdf](http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/764982/publicationFile/228069/170614-Leitlinien_Krisenpraevention_Konfliktbewaeltigung_Friedensfoerderung_DL.pdf) (eingesehen am 25.6.2017).
- 2 S. <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/384230/publicationFile/4345/Aktionsplan-de.pdf> (eingesehen am 25.6.2017).
- 3 S. Unterrichtung durch die Bundesregierung, Ressortübergreifende Leitlinien für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten, BT-Drs. 17/10732 vom 19.09.2012.
- 4 S. [https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a03/ua\\_zks](https://www.bundestag.de/ausschuesse18/a03/ua_zks) (eingesehen am 25.6.2017).
- 5 S. <http://www.peacelab2016.de/peacelab2016/> eingesehen am 25.6.2017

- 6 Z.B. die Plattform ZKB, unter: <http://www.konfliktbearbeitung.net/meldungen/vorrang-zivilen-engagements-krisen-konflikten-frage-moeglichkeiten-bundesregierung-findet> oder das forumZFD, unter [http://www.forumzfd.de/Leitlinien\\_der\\_Bundesregierung\\_Friedenfoerdern](http://www.forumzfd.de/Leitlinien_der_Bundesregierung_Friedenfoerdern) (jeweils eingesehen am 25.6.2017).
- 7 S. Leitlinien, a.a.O. (Anm. 1), S. 65.
- 8 S. Leitlinien, a.a.O. (Anm. 1), S. 52.
- 9 S. Leitlinien, a.a.O. (Anm. 1), S. 31.
- 10 S. Unterrichtung durch die Bundesregierung in BT-Drs. 18/10853 vom 12.01.2017.
- 11 S. Leitlinien, a.a.O. (Anm. 1), S. 21.