



FÜR MEHR DEUTSCHES ENGAGEMENT IN DER WELT



## Zivile Konfliktbearbeitung

### Prioritäten für die nächste Bundesregierung

Von Gerrit Kurtz

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren signifikant in Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung investiert und sie konzeptionell weiterentwickelt. Wachsende Mittel und neue Strategiedokumente sind begrüßenswert. Letztere leben jedoch von politischer Führung, die bereit ist, das finanzielle und politische Kapital Deutschlands gezielt für die darin formulierten Ziele einzusetzen. Die nächste Bundesregierung sollte dementsprechend ihre Interessen und Ziele für die Bearbeitung konkreter Konflikte klarer der Öffentlichkeit gegenüber kommunizieren, die ressortübergreifende Steuerungsarchitektur für präventives Handeln ausbauen und die Auslandsvertretungen in fragilen Staaten personell stärken. Bundestag, Zivilgesellschaft und Wissenschaft sollten die spezifische Wirkung deutscher Beiträge genauer untersuchen, um Konfliktbearbeitung gezielt zu stärken.

### Frieden ist ein Kerninteresse deutscher Außenpolitik

Massenverbrechen gegen die Zivilbevölkerung und gewaltsame Konflikte gefährden grundlegende internationale Normen, die von entscheidender Bedeutung für Deutschlands Rolle in der Welt sind. Deutschlands Wohlstand und Sicherheit hängen an einer halbwegs funktionierenden Weltordnung, die den Austausch von Ideen, Talenten, Waren und Dienstleistungen ermöglicht. Wenn Regierungen oder bewaffnete Gruppen Gewalt gegen Zivilbevölkerung verüben oder den Zugang für humanitäre Hilfe blockieren, stellen diese Menschenrechtsverletzungen das normative Fundament in Frage, in das auch Deutschland jahrzehntelang investiert hat. Ohne Einsatz für diese Ordnung können Deutschland und Europa dem autori-

tären Gegenwind außenpolitisch wenig entgegensetzen. Deutschland ist dabei nach Kolonialismus, zwei Weltkriegen und Shoa in einer besonderen Verantwortung: nicht als besserwisserischer Heilsbringer, sondern als reiches und stabiles Land, das internationaler Solidarität selbst viel zu verdanken hat und sich somit für Frieden und Menschenrechte einsetzen sollte, wenn diese unter Beschuss sind.

### RAHMENBEDINGUNGEN Akzeptanz korrupter und repressiver Regierungen verschärft Konflikte

Nach dem Abzug der Bundeswehr aus Afghanistan und angesichts der sich verschlechterten Sicherheitslage in Mali trotz des internationalen Einsatzes, sollte die deutsche Politik „realistische Ziele“ nicht zu eng set-

zen. Terrorismus, organisierte Kriminalität oder Fluchtbewegungen sind letztlich Symptome schlechter Regierungsführung. Organisierte Gewalt droht besonders dort, wo Regierungen ganze Bevölkerungsgruppen von Macht und Wohlstand ausschließen. In Ländern, in denen breite Proteste gegen staatliche Missstände gewalttätig niedergeschlagen werden, kann latente Unzufriedenheit in offene Rebellion eskalieren. Dieser Prozess lässt sich etwa in Myanmar seit dem Putsch im Februar 2021 in Echtzeit verfolgen. Solche dysfunktionalen Regierungen drohen zu Objekten von Regionalmächten oder transnationalen Terror-Netzwerken wie dem sogenannten Islamischen Staat in Syrien zu werden. Mit der impliziten Akzeptanz korrupter und repressiver Regierungen im Kampf gegen Terrorismus geht das Risiko einher, Konflikte zu verschärfen.

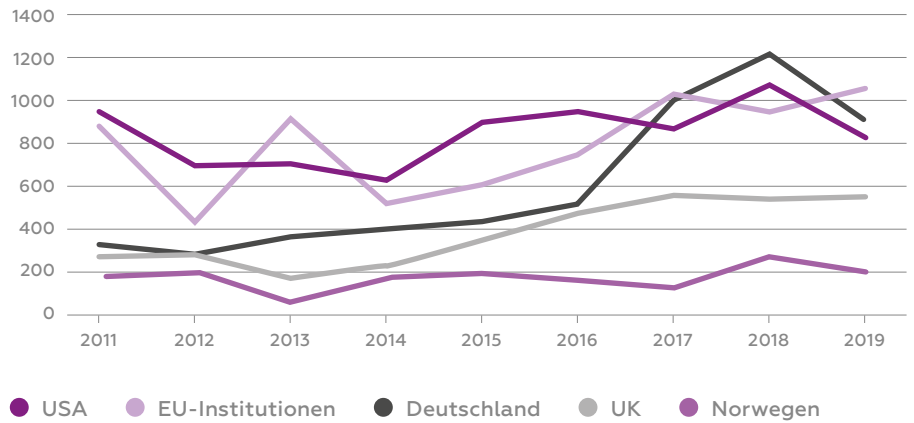
### Zivile Konfliktbearbeitung zum Markenzeichen deutscher Politik machen

Globale Krisen fordern die Fähigkeit von nationalen Regierungen und internationalen Organisationen zur friedlichen Bearbeitung von Konflikten heraus. Die Corona-Pandemie hat **über 80 Millionen Menschen zusätzlich** in absolute Armut gestürzt und strapaziert die Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Die Klimakrise **verschärft** die Kapazitätsengpässe vieler Staaten, Konflikte um Land und Wasser friedlich zu managen.

Globale Führungsmächte für Konfliktbearbeitung wie die USA und Großbritannien wenden sich stärker Herausforderungen im eigenen Land zu. Großbritannien **kürzt** beispielsweise seine Entwicklungsausgaben aktuell stark zusammen. Während die Verlässlichkeit enger Verbündeter sinkt, mischen sich China und Russland sowie Regionalmächte wie die Vereinigten Arabischen Emirate zunehmend auf der Seite autoritärer Strömungen in fragilen Staaten ein. Multilateralen Institutionen wie dem UN-Sicherheitsrat oder der Afrikanischen Union (AU) gelingt es kaum, in aufflammenden Konflikten wie in Bergkarabach oder Äthiopien zu einheitlichen Positionen geschweige denn effektiven Maßnahmen zu gelangen.

Deutschland hat sich in den letzten Jahren vorgenommen, weltweit mehr zu Frieden und Sicherheit beizutragen. So zählt Deutschland mittlerweile zu den wichtigsten Förderern ziviler Konfliktbearbeitung. 2019 gab Deutschland so viele als Entwicklungsmittel anrechenbare Gelder für Frieden und Sicherheit aus wie kein anderer Geber außer den EU-Institutionen. Mit entsprechenden Projekten bemüht sich die Bundesregierung, selbst in besonders verfahrenen Konflikten einen konstruktiven Beitrag zu leisten, um z.B. den Zugang zur Jus-

Entwicklungsausgaben im Bereich „Konflikt, Frieden, Sicherheit“ (in konstanten Mio. US-Dollar)



Quelle: OECD DAC

tiz oder Friedensmediation zu stärken. Viele **neue Mechanismen**, zum Beispiel zur Krisenfrüherkennung, befinden sich zwar noch in der Experimentierphase, haben aber das Potential, international Maßstäbe zu setzen. Zivile Konfliktbearbeitung könnte zum Markenzeichen deutscher Außen- und Sicherheitspolitik werden.

Deutschland verfügt als engagiertes Mitglied internationaler Organisationen und im Vergleich zu wichtigen Partnern relativ wenig gespaltene Gesellschaft über erhebliche diplomatische Handlungsfähigkeit. Dieses Kapital setzte Deutschland beispielsweise ein, um eine internationale Kontaktgruppe zur **Unterstützung des Übergangsprozesses im Sudan** zu organisieren, Vermittlungsprozesse in Libyen zu unterstützen, und vom sogenannten „Islamischen Staat“ befreite Gebiete in Irak zu stabilisieren. Keines dieser Beispiele ist unproblematisch, aber sie zeigen, dass Deutschland sich mehr diplomatische Führung zutrauen kann.

#### HERAUSFORDERUNGEN Unterschiedliche Wirkungslogiken verhindern Synergien

In den Vorstellungen der zuständigen Ministerien in Deutschland finden sich unterschiedliche Wirkungslogi-

ken zur Konfliktbearbeitung. Obwohl sich die Bundesregierung seit langem zu einem „vernetzten Ansatz“ aller Akteure und Instrumente in der Sicherheitspolitik bekennt, gibt es noch viele fachliche Silos. Ressortkoordination in der Konfliktbearbeitung ist wichtig, um Widersprüche und Ineffizienzen zu vermeiden und Synergien zu ermöglichen. Wirtschaft, Umwelt, Entwicklung, Sicherheit, Landwirtschaft – die verschiedenen Perspektiven jedes Ressorts können sich gegenseitig entlang gemeinsamer Oberziele bereichern. Zu diesen Oberzielen gehören etwa Krisenverhinderung, Konfliktbewältigung und Friedensförderung, so wie es die 2017 von der Bundesregierung verabschiedeten Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ formulieren. Doch trotz Fortschritten in ressortgemeinsamen Strategieprozessen sieht der Bundesrechnungshof zwischen dem Auswärtigen Amt (AA) und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aber noch eine **„Abwehrhaltung“**, die unter Berufung auf das Ressortprinzip eingenommen werde. Gespräche mit den Ressorts zeigen: Tiefgehende Zusammenarbeit ist stark von der **Bereitschaft der beteiligten Personen** abhängig. Es fehlt an hochrangiger politischer Führung für die Konfliktbearbeitung.

## Wirkung zu selten erfasst

Es ist schwierig zu sagen, welchen **Erfolg** deutsche Maßnahmen in der Konfliktbearbeitung hatten. Das liegt vor allem daran, dass es kaum unabhängige Untersuchungen gibt, die zumindest versuchen, den spezifisch deutschen Beitrag zur Konfliktbearbeitung herauszuarbeiten. Abschlussuntersuchungen hochrangigen Engagements wie zu Norwegens Rolle in **Sri Lanka** und **Afghanistan** oder **Fallstudien** des präventiven Engagements der Vereinten Nationen **zeigen**, dass es durchaus möglich ist, Wirkung, Lehren und Einfluss ziviler Konfliktbearbeitung zu erfassen. Solche Untersuchungen können differenziertere Bewertungen als parlamentarische Ausschüsse liefern, die an die Logik von Regierung und Opposition gebunden sind. Beispielsweise hat der Berliner Prozess die Konfliktakteure in Libyen zwar wohl nicht zu ihrem Waffenstillstand **bewegt** (sondern das militärische Patt), aber zumindest einen hochrangigen Rahmen geliefert, in dem sie diesen aushandeln und nächste Schritte besprechen konnten. Eine **institutionenübergreifende Lernplattform**, wie sie die Bundesregierung eigentlich mit den Leitlinien hatte einrichten wollen, könnte solch praxisnahen Untersuchungen und Austausch voranbringen.

## Entscheidungsfähigkeit braucht abgestimmte Mechanismen

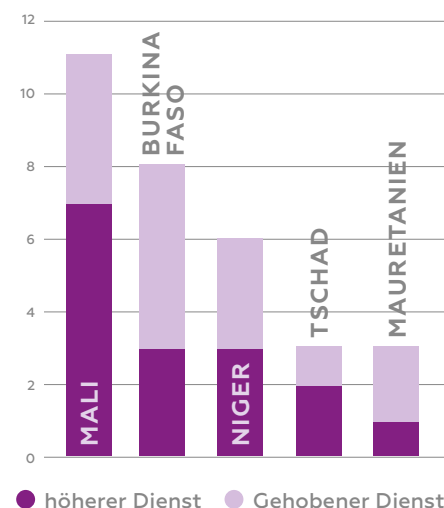
Laufende Zielkonflikte zu bearbeiten, Maßnahmen miteinander abzustimmen und auf Anzeichen von Gewalt frühzeitig zu reagieren erfordert einen effizienten und effektiven Entscheidungsmechanismus innerhalb der Bundesregierung. Im Zuge der Umsetzung der Leitlinien gibt es zwar mehr ressortgemeinsame Treffen und Abstimmungen, doch diese sind teilweise noch schwerfällig oder nicht optimal an die Leitungsebene angebunden. So trifft sich die ressortübergreifende Arbeitsgruppe zur Krisenfrüherkennung

viermal im Jahr, um ein gemeinsames Lagebild zu besprechen. Bislang reichen die Kapazitäten allerdings nur dafür, dass sich die Arbeitsgruppe mit einer Situation pro Sitzung befasst. Doch wirkliche Frühwarnungen **widersprechen meist der herrschenden Meinung** und werden sich daher schwer in der im Konsens entscheidenden Gruppe durchsetzen können. Akute Krisen verdrängen dazu oft die Aufmerksamkeit für Krisenfrüherkennung in der politischen Leitungsebene.

## Mangelnde Kapazitäten zur diplomatischen Begleitung

Um Projekte zur Friedensförderung auszuwählen und zu begleiten sowie politische Akteure und Prozesse voranzutreiben **braucht es ausreichend qualifiziertes Personal**. Wegen des enormen Aufgaben- und Mittelzuwachses hat das AA in den letzten Jahren auch mehr Planstellen erhalten. Allerdings platzen die Ausbildungskapazitäten für neue Attachés aus allen Nähten. An einigen Auslandsvertretungen fehlt schlichtweg der Büroplatz für mehr Kolleginnen und Kollegen. In Ländern wie Niger und Burkina Faso, die für die Sahelpolitik der Bundesregierung strategisch wichtig sind, sollen gerade einmal jeweils drei Mitarbeitende aus dem höheren Dienst den politischen Dialog führen. Dabei kommt gerade Auslandsvertretungen eine **Schlüsselrolle** in der Konfliktbearbeitung zu. Sie sind es, die das Engagement der Bundesregierung in einem Land zusammenführen, die Situation im Land laufend analysieren, Beziehungen zu allen relevanten Stakeholdern pflegen, und sich mit internationalen Partnern abstimmen. Das Rotationsprinzip des AA und die verbreitete Nutzung von Zeitvertragskräften, die nach zwei Jahren den Arbeitgeber wechseln, erschweren das Wissensmanagement, das der Bundesrechnungshof bereits seit 20 Jahre als unzureichend **kritisiert**. Für Postenvorbereitung und Weiterbildung bleibt häufig zu wenig Zeit.

## Stellen des höheren & gehobenen Diensts an deutschen Botschaften in den G5 Sahelländern



Quelle: Bundestag/Auswärtiges Amt (Stand 11.08.2021)

## EMPFEHLUNGEN Strategische Interessen klären

Die nächste Bundesregierung sollte ihre Interessen, Ziele und Maßnahmen in der internationalen Konfliktbearbeitung klarer kommunizieren und kohärenter umsetzen. Zivile Konfliktbearbeitung ist weder mutlose Alternative zu Militäreinsätzen noch ist sie frei von Zielkonflikten und Machtpolitik. Konfliktbearbeitung ist immer **„politisch“** und darf sich nicht in floskelhaften Bekenntnissen, lokale Zivilgesellschaft zu stärken, erschöpfen. Stattdessen braucht es **mehr integriertes Denken und Handeln**. Der Bundestag sollte realistische Zielvorstellungen für Konfliktbearbeitung entwickeln und von der Bundesregierung Ziele einfordern, die sowohl erreichbar sind als auch transformative Möglichkeiten eröffnen. Führende Vertreterinnen und Vertreter der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik sollten Krisenprävention und Konfliktbearbeitung einen höheren Stellenwert in ihren sonstigen bilateralen Treffen einräumen. Wer sich Klarheit über die eigenen Ziele und Interessen verschafft, kann auch gegenüber seinen Partnern

selbstbewusster auftreten, wenn diese wie Frankreich im Sahel Terrorismusbekämpfung statt nachhaltige Konfliktbearbeitung priorisieren.

### Ressortübergreifende Steuerungsarchitektur ausbauen

Die Mitglieder des nächsten Bundeskabinetts sollten konstruktive Zusammenarbeit vorleben und ziviler Konfliktbearbeitung eine größere Priorität einräumen. Ein gemeinsames Steuerungsgremium auf Kabinettssebene wie ein **nationaler Rat für Frieden und Sicherheit** könnte zumindest einen Ort bieten, um Zielkonflikte zwischen den gemeinsamen Oberzielen der Bundesregierung explizit zu machen, statt die Kosten von außenpolitischen Entscheidungen unter den Tisch fallen zu lassen. Auf Arbeitsebene können mehr integrierte Strukturen wie der 2019 geschaffene Arbeitsstab Sahel helfen, die unterschiedlichen Ressortperspektiven als Bereicherung und weniger als Konkurrenz zu verstehen. Deren Leiterinnen und Leiter können als Sondergesandte effektiv regionale Diplomatie betreiben. Ein allmählich wachsender gemeinsamer Haushaltstitel für Stabilisierung und Friedensförderung könnte einen Anreiz für mehr Zusammenarbeit von AA und BMZ bieten. Die Bundesregierung sollte ebenfalls Instrumente zur Konfliktbearbeitung dort stärker miteinander kombinieren, wo diese sich gegenseitig ergänzen können, zum

Beispiel **Vergangenheitsbearbeitung und Friedensmediation**.

### Auslandsvertretungen und Diplomatie stärken

Die nächste Leitung des Auswärtigen Amtes sowie der Haushaltsausschuss des nächsten Bundestags sollten die ausreichende Personalausstattung des Auswärtigen Diensts zu einer größeren Priorität machen, gerade mit Blick auf Referate und Auslandsvertretungen mit Relevanz für konfliktbetroffene Staaten. Dazu braucht es allerdings nicht allein ausreichend Referentinnen und Referenten, sondern auch den entsprechenden Unterbau der anderen Laufbahnen, sprachlich versierte Ortskräfte, eine zuverlässige, sichere IT und ausreichend physische Arbeitsplätze. Eine weitere Öffnung für Quereinsteiger könnte dabei helfen, Menschen mit spezifischen Erfahrungen und Fähigkeiten in der Konfliktbearbeitung, Konfliktanalyse und Friedensförderung über zweijährige Verträge hinaus anzuziehen, abseits des regulären Generalistenprinzips. In den Zielvereinbarungen mit den Auslandsvertretungen sollten Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung eine größere Rolle spielen. Neben bereits laufenden Weiterbildungen wären diese ein geeignetes Mittel, die Relevanz und Sichtbarkeit des Themas in der sonstigen diplomatischen Arbeit zu erhöhen.

In dieser Memo-Reihe bietet die DGAP fundierte Analysen zu Bereichen der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik, die die nächste Legislaturperiode prägen werden. Jedes Memo gibt Einblicke darin, wie Bundesregierung und Parlament in einer komplexer werdenden Welt künftig Chancen und Herausforderungen begegnen können. Die Themen reichen von Technologie und Klima über Migration und internationale Ordnung bis hin zu Sicherheit und Geoökonomie. Die Beiträge verstehen sich als Einladung, mit uns über die deutsche Außenpolitik ins Gespräch zu kommen.

Mehr Informationen finden Sie unter [www.dgap.org/dossier/btw2021](http://www.dgap.org/dossier/btw2021)



Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18  
10787 Berlin  
[info@dgap.org](mailto:info@dgap.org) · [www.dgap.org](http://www.dgap.org)  
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Die DGAP ist gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des deutschen Bundestages.

**Herausgeber**  
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.  
ISSN 2749-5442  
**Redaktion** Jana Idris  
**Layout** Lara Bühner  
**Design Konzept** WeDo  
**Foto** © IMAGO / Xinhua



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.

### Ausgewählte Themen und Instrumente der zivilen Konfliktbearbeitung



Quelle: Eigene Darstellung