



Stabilisierung gestalten

Außen- und sicherheits-
politisches Konzept
für ein **integriertes
Friedensengagement**



Auswärtiges Amt

Inhalt

Inhalt	3
Leitgedanken	6
Fünf Megatrends, die unser Handeln beeinflussen	9
Politische Partnerschaften als Schlüssel zum Erfolg	11
Nexus humanitäre Hilfe-Entwicklungszusammenarbeit- Friedensförderung	14
Integration von Politikfeldern – national und international	15
Ziele eines integrierten Friedensengagements	18
Krisenprävention	19
Stabilisierung	22
Friedensförderung	24
Operativer Ansatz	28
Politische Orientierung und bewusster Umgang mit Zielkonflikten	29
Konstante Analyse, flexible Planung und Steuerung	30
Risikobereitschaft mit Augenmaß	33
Dynamisches Lernen	35

Instrumente	38
Stärkung von Staatlichkeit und Verbesserung der Lebensbedingungen	40
Sicherheitssektorreform (SSR)	42
Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration.	44
Rechtsstaatsförderung	45
Friedensmediation.	47
Demokratieförderung.	49
Extremismusprävention und -bekämpfung.	51
Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität ..	52
Ausblick.	54
Impressum	56

Leitgedanken



In den Krisen der Welt handelt das Auswärtige Amt international vernetzt, partnerschaftlich und konkret mit dem Ziel, in Konflikten den Weg zu politischen Lösungen zu ebnen: die Grundsätze des integrierten Friedensengagements.

Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung sind Bausteine einer integrierten, pragmatischen und konkret tätigen Friedenspolitik in – zumeist gewalttätigen – Krisen. Maßnahmen dieses integrierten Friedensengagements sind elementarer Bestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik und Ausdruck der Bereitschaft Deutschlands, weltweit mehr Verantwortung bei der Vermeidung und Bewältigung von Krisen und Konflikten zu übernehmen.

Die Konfliktlandschaft hat sich in den vergangenen Jahren verändert. Der Angriff Russlands auf die Ukraine bedeutet eine Zeitenwende. Die mittel- und langfristigen Folgen für die außen- und sicherheitspolitische Standortbestimmung Deutschlands und der Europäischen Union sind noch nicht absehbar. Klar ist jedoch: Gerade jetzt braucht es ein flexibles, an die jeweilige Herausforderung anpassbares Instrumentarium, um angesichts von Krisen und Konflikten politisch zielgerichtet handlungsfähig zu sein.

Das vorliegende Konzept zeigt auf, wie aus der operativen Außen- und Sicherheitspolitik wichtige Beiträge für eine aktive Friedenspolitik gestaltet werden können. Es definiert damit den außen- und sicherheitspolitischen

Anteil des Auswärtigen Amts an der internationalen Friedensförderung, wie er in den „Leitlinien“ beschrieben ist.¹ Die besondere Rolle von Frauen in Konfliktsituationen fordert dabei unsere Aufmerksamkeit und spezifische Anstrengungen. Das Konzept versteht sich zudem als inhaltlicher Beitrag zur Entwicklung der ersten Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands, indem es Bilanz aus den Erfahrungen der zivilen Stabilisierungspraxis des Auswärtigen Amts zieht und zugleich den Blick nach vorne richtet.

Die genannten Maßnahmen erweitern und verstärken die Wirkung des deutschen diplomatischen Engagements in den kritischsten Regionen dieser Welt. Sie leisten damit einen wachsenden Beitrag zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrags des Auswärtigen Diensts, „einer dauerhaften, friedlichen und gerechten Ordnung“ zu dienen und „die Interessen der Bundesrepublik im Ausland“ zu befördern. Integriertes Friedensengagement verfolgt dabei die Einbettung in einen zivil-militärischen Ansatz, es bindet die Maßnahmen international und multilateral ein, kombiniert unterschiedliche fachliche Instrumente und ist verankert im diplomatischen Handeln.

1 Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“, 2017.

Leitgedanken

- **Maßnahmen der Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung sind politische Gestaltungswerkzeuge**, um auf die maßgeblichen Akteure einzuwirken, Gewalt einzudämmen und politische und gesellschaftliche Aushandlungsprozesse zu befördern. Die Stärkung legitimer Staatlichkeit ist dabei ein zentraler Orientierungspunkt.
- **Maßnahmen des Auswärtigen Amts stehen im Dienst eines integrierten Ansatzes und effektiven Multilateralismus.** Kein Akteur kann in den Krisenkontexten der Gegenwart allein erfolgreich handeln. Gemeinsames Engagement kann Allianzen vertiefen und Arbeitsteilung stärken. Im Rahmen einer politischen Strategie können dabei diplomatische, zivile, militärische und polizeiliche Mittel verknüpft werden, um flexibel und gezielt vorzugehen.
- **Souveränität und Eigenverantwortung der Partner sind Erfolgsbedingungen, sie beschränken zugleich deutsche und internationale politische Handlungsoptionen.** In Krisengebieten herrschen häufig politisch-gesellschaftliche Prozesse und Institutionen, die nicht unseren Wertevorstellungen entsprechen. Es steht uns als unterstützenden Akteuren nicht zu, diese ohne nähere Betrachtung abzulehnen. Im Einzelfall kann eine Zusammenarbeit notwendig sein, um die lokale Akzeptanz unserer Friedensbemühungen nicht zu gefährden. Dies erfordert zugleich, zu unseren eigenen Werten eine klare Haltung einzunehmen
- **Das „Wie“ ist oft wichtiger als das einzelne „Was“: Ansätze müssen dynamisch sein, um flexibel auf die Lage vor Ort reagieren zu können.** Die Unberechenbarkeit und Komplexität von Krisenkontexten verlangt Pragmatismus, Risikobereitschaft und die Fähigkeit, mit flexibel eingesetzten Instrumenten jederzeit umzusteuern. Dabei bleibt das außenpolitische Ziel als „Nordstern“ fest im Blick. Die eigene Vorgehensweise immer wieder zu überdenken und Maßnahmen anzupassen, ist kein Ausdruck mangelnder Planung, sondern notwendig für erfolgreiche Krisenarbeit.

Fünf Megatrends, die unser Handeln beeinflussen

1. Innerstaatliche und zumeist lang anhaltende bewaffnete Auseinandersetzungen sind die häufigste Konfliktform. Sie erwachsen aus Macht- und Ressourcenkonflikten verschiedener gesellschaftlicher und politischer Interessengruppen. Gewalt wird von den Konfliktakteuren als Teil eines Verhandlungsprozesses um zukünftige Machtverteilung eingesetzt. Zivilisten sind einerseits meist Leidtragende von Instabilität und Gewalt. Vertreibung und Blockaden humanitärer Zugänge werden oft als Waffen benutzt. Gleichzeitig können Teile der Bevölkerung auch Konfliktakteure sein, indem sie von „Konfliktökonomien“ und der Schattenwirtschaft profitieren. Nicht staatliche bzw. private Sicherheitsakteure übernehmen quasi-staatliche Ordnungsfunktionen. Gerade wenn Konflikte eher an der Peripherie eines Landes stattfinden, kann es der Fall sein, dass sie von der Regierung kaum beachtet werden. Außenpolitisches Krisenengagement muss sich mit diesen Machtdynamiken beschäftigen und sie – wo möglich und sinnvoll – konstruktiv beeinflussen.

2. Krisen und Konflikte werden gleichzeitig lokaler und transnationaler. Das Konfliktgeschehen wird anonym, hybrider und unübersichtlicher und damit einfacher manipulierbar durch (nicht) staatliche Akteure. Bewaffnete Konflikte finden kaum noch zwischen Staaten statt, sie sind aber vermehrt durch externe Unterstützer geprägt, die wiederum eigene strategische, politische und wirtschaftliche Ziele verfolgen. Auch die Konfliktzusammenhänge sind transnational: Milizen, Söldner, kriminelle oder terroristische Gruppen wirken über Grenzen hinweg. Je größer die Ressourcen dieser Gruppen als Nutznießer von Konflikten werden, desto nachdrücklicher erschweren sie die Konfliktlösung. Wie sich diese Einflüsse lokal äußern, hängt mit den konkreten Gegebenheiten vor Ort zusammen. Dies muss kontinuierlich analysiert und in die Ausgestaltung von Gegenmaßnahmen einbezogen werden. Außenpolitisches Krisenengagement muss wirksam gegen diese Gruppen und ihre Finanzierungsquellen vorgehen.

3. Demokratische Werte und Institutionen sowie die regelbasierte Weltordnung sind unter Druck.

Der internationale Systemwettbewerb wirkt zunehmend polarisierend. Autokratien streben nach Einfluss gegenüber demokratischen Systemen; Unilateralismus und Protektionismus positionieren sich vis-à-vis Multilateralismus und internationaler Kooperation. Diese globalen Dynamiken wirken in das Konfliktgeschehen, sei es unmittelbar durch kriegsähnliche Maßnahmen oder mittelbar durch Desinformation oder radikale Ideologien. Autokratien nutzen bestehende regionale Konfliktlagen aus oder stören aktiv laufende Friedensbemühungen, um sich geostrategisch weiter zu positionieren.

4. Die Herausforderungen der Klimakrise werden sicherheitspolitisch immer relevanter.

Die Folgen der Klimakrise können bestehende Konflikte verschärfen und neue hervorrufen. Sich verschlechternde Lebensbedingungen, Landflucht und verstärkte Verteilungskämpfe um knapper werdende Ressourcen bilden den Nährboden für bewaffnete Gruppen oder illegitime

Eliten. Außenpolitisches Krisenengagement kann zielgerichtete Beiträge zur Prävention, Mäßigung und Bewältigung von Gewaltkonflikten erbringen, die aus den Folgen der Klimakrise entstehen. Dies kann etwa durch spezifische Mediationsansätze zur konstruktiven Bearbeitung von Ressourcenkonflikten geschehen.

5. Lokale und geostrategische Konflikte setzen sich zunehmend im Cyberspace fort.

In dem Maße, wie die digitale Transformation Gesellschaften und Wirtschaftssysteme erfasst, wird sich diese Tendenz verstärken. Staatliche und nicht staatliche Akteure agieren im noch weitgehend unregulierten Cyber- und Informationsraum, mit potenziell direkten Auswirkungen auf das analoge Konfliktgeschehen. Handlungsfelder wie der Aufbau staatlicher Cyberkapazitäten, beispielsweise zur Bekämpfung von Terror und Organisierter Kriminalität, Initiativen zur Stärkung von Freiheitsrechten und politischer Partizipation im Internet oder zur Entgegnung auf Hassrede werden deshalb an Bedeutung für die außenpolitische Projektarbeit gewinnen.



Politische Partnerschaften als Schlüssel zum Erfolg

Für die Überwindung von Gewaltkonflikten benötigt es politisches Gewicht. Dies kann Deutschland am wirksamsten gemeinsam mit internationalen Partnern auf die Waage bringen. Die europäische Orientierung steht auch hier an vorderster Stelle. Eine gemeinschaftliche europäische Vorgehensweise soll – wo immer möglich und sinnvoll – ebenso befördert werden wie ein gemeinsames transatlantisches Vorgehen. Dazu tragen auch multilaterale Initiativen bei – von den Vereinten

Nationen in New York und Genf über internationale Friedenseinsätze in Krisenländern bis zu lokal koordinierten Ansätzen. In den vergangenen Jahren hat sich dabei auch konzeptionell viel getan. Wichtige internationale Partner wie die USA und Großbritannien, die Europäische Union selbst sowie zahlreiche Mitgliedstaaten (darunter Frankreich, Dänemark, Niederlande und Schweden) haben ihre Ansätze zu Prävention und Stabilisierung in den Außenministerien ausdefiniert, mit der Wissenschaft weiterentwickelt, mit multilateralen Institutionen vorangebracht und konkret operativ umgesetzt.

Das außenpolitische Credo, gemeinsam mit anderen zu handeln, und der Einsatz von finanziellen Ressourcen gehen Hand in Hand. Wenn man gemeinsam um Ziele und Mittel ringt, Risiken offen diskutiert und Chancen auslotet, wird die Zusammenarbeit konkreter und tiefer. Zentraler Bestandteil des außenpolitischen Krisenengagements ist es, internationale Partner-

schaften zu etablieren und auszubauen. Gemeinsame Maßnahmen bilden Kristallisationspunkte für konzertiertes Handeln, und die daraus gewonnene Sichtbarkeit des deutschen Engagements hilft, die internationale Agenda zu setzen. Wie dies konkret funktioniert, zeigen zum Beispiel die multilateralen Stabilisierungsfazilitäten (siehe Box).



Stabilisierungsfazilitäten für ein konzertiertes Vorgehen

Stabilisierungsfazilitäten bieten einen Rahmen dafür, dass das Auswärtige Amt als internationaler Geber eine Stabilisierungspartnerschaft mit nationalen und regionalen Akteuren vor Ort eingehen kann. In dieser von wechselseitiger Verantwortung geprägten Partnerschaft werden gemeinsam Ziele und Handlungsansätze für die Stabilisierung von Konfliktregionen erarbeitet. Zumeist geht es dabei um die Rückkehr oder die Stärkung einer positiven Präsenz des Staates und seiner wichtigsten Funktion: Sicherheit und Grundversorgung basierend auf einem Vertrauensverhältnis zur Bevölkerung. Ein wichtiges Prinzip ist, dass Erfolge den jeweiligen Regierungen zuzurechnen sind und nicht als internationale Unterstützungsleistung identifiziert werden.

Die Fazilitäten funktionieren grundsätzlich wie multilaterale Fonds im Rahmen einer Allianz Gleichgesinnter: In einem inklusiven politischen Prozess auf verschiedenen Ebenen (national, regional, lokal) werden die mithilfe der Fazilitäten finanzierten Maßnahmen ausgestaltet, priorisiert und umgesetzt. Durch die klare Führungsrolle der Partnerregierungen und einen sektorübergreifenden Ansatz befördern die Stabilisierungsfazilitäten die politische Eigenverantwortung. So werden die jeweils relevanten Akteure – beispielsweise Regierung, lokale Zivilgesellschaft, Polizei, Militär – zusammengebracht, um im Sinne von „gemeinsam planen – gemeinsam handeln“ klar definierte Ziele umzusetzen. Da die Partnerschaft auf gemeinsamem Handeln fußt und nicht nur Papiere formuliert, schafft sie das notwendige Vertrauen und die Glaubwürdigkeit, um auch politische Themen ernsthaft zu diskutieren. Im Ergebnis führt dies zu einem besser abgestimmten Vorgehen aller Akteure, insbesondere zu einer verbesserten zivil-militärischen Zusammenarbeit, die wiederum für den Erfolg von Stabilisierungsmaßnahmen zentral ist.

Durch eine vom Auswärtigen Amt geschaffene multilaterale Stabilisierungsfazilität wurden beispielsweise in der Tschadseeregion erstmals die wichtigsten zivil-militärischen Entscheidungsträger zusammengebracht. Den regionalen Akteuren wurde ein Mechanismus an die Hand gegeben, mit dem sie lokale Prozesse der Friedensförderung anstoßen und die Lebensbe-

dingungen vor Ort verbessern können. Die Fazilität und der finanzielle Beitrag des Auswärtigen Amts sind dabei Mittel zum Zweck. Entscheidend ist der Anreiz zur politischen Konsensbildung vor Ort und die Einigung auf gemeinsame Ziele. Einsätze gegen Terrorgruppen können nur erfolgreich sein, wenn unmittelbar danach die Rückkehr des zivilen Staates mit all seinen Dienstleistungen für die Bevölkerung erlebbar wird. Nur dann gibt es eine glaubhafte Alternative zu Boko Haram und der Terrororganisation „Islamischer Staat“. Hierfür bieten die Fazilitäten die richtige Plattform, auch weil sie quasi nebenbei die internationalen Geber selbst koordinieren. Für die deutschen Botschaften in den vier Tschadseerainern (Kamerun, Nigeria, Niger und Tschad) eröffnet die Fazilität zusätzliche Möglichkeiten für den politischen Dialog mit den Gastregierungen und ein größeres Gewicht in der internationalen Abstimmung vor Ort.

Nexus humanitäre Hilfe- Entwicklungszusammenarbeit- Friedensförderung

In Krisen sind viele unterschiedliche Akteure aktiv, deren jeweilige Ziele und Prioritäten sowohl Konfliktpotenziale als auch Chancen für Synergien bergen. Im Rahmen des Nexus humanitäre Hilfe-Entwicklungszusammenarbeit-Friedensförderung (Humanitarian-Development-Peace Nexus – HDP) haben sich zentrale Akteure aus diesen drei Feldern zu besserer Abstimmung verpflichtet. Auch die Leitlinien der Bundesregierung aus dem Jahr 2017 sind lebendiger

Ausdruck dieses Nexus, indem sie die nationale Koordinierung stärken und wichtige Synergien zwischen den verschiedenen Feldern des Nexus heben. Diese Koordinierung geschieht sowohl inhaltlich zwischen den drei genannten Feldern als auch zwischen den verschiedenen Akteuren, die zu Friedensförderung beitragen. Dementsprechend tragen auch Akteure aus der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit teilweise aktiv zum Friedensziel bei. Dem Auswärtigen Amt und seinen Botschaften kommt dabei eine besondere Verantwortung zu, die Aktivitäten der Bundesregierung im Ausland zu koordinieren.

Im Rahmen dieses Nexus bewegen sich die Maßnahmen des Auswärtigen Amts zum integrierten Friedensengagement gänzlich im Bereich Friedensförderung. Das Gesetz über den Auswärtigen Dienst §1.1 begründet die Verantwortung des Auswärtigen Amts in der internationalen Krisenbewältigung und Konfliktlösung. Demnach dient der Auswärtige Dienst „einer dauerhaften, friedlichen und gerechten Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt“. Das außenpolitische Krisenengagement ist eine Stufe auf dem Weg zu diesem Frieden. Es ist Aufgabe der Abteilung S, diese Maßnahmen so zu gestalten, dass sie diesem Ziel dienen.

Dem außenpolitischen Krisenengagement kommt bei der Verbindung der Friedensförderung zu den beiden anderen Politikbereichen humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit eine besondere Bedeutung und Verpflichtung zu. Zum einen kann dank flexibler politischer Maßnahmen die Entstehung von neuen humanitären Katastrophen verhindert oder zumindest ihr Ausmaß gemindert werden. Zum anderen können aus einer Krise heraus die Grundlagen für nachhaltige Entwicklung gelegt und dadurch struk-

turelle Konfliktursachen langfristig angegangen werden. Zudem stützen humanitäres und Entwicklungsengagement die Dimension der Friedensförderung.

Dabei muss anerkannt werden, dass es zu Zielkonflikten kommen kann. Beispielsweise sind Stabilisierungsmaßnahmen inhärent politisch, während humanitäre Hilfe den humanitären Prinzipien verpflichtet und somit neutral ist – oft ist aber beides gleichzeitig nötig. Hier kommt es darauf an, mit den betroffenen Akteuren abzuwägen, um immer wieder innovative, an die konkrete Situation angepasste Lösungen zur Bewältigung der jeweiligen Dilemmata anzustoßen.

Integration von Politikfeldern – national und international

In komplexen Krisenkontexten braucht die Bundesregierung den vollen Instrumentenkasten. Die Politikfelder militärisches und polizeiliches Engagement, integriertes Krisenengagement, Entwicklungszusammenarbeit sowie humanitäre Hilfe müssen besser miteinander verzahnt werden, um gemeinsam dem übergeordneten Friedensziel zu dienen. Um gewünschte Wirkungen zu

erzielen und unerwünschte Wirkungen zu verhindern, muss klar unterschieden werden, welches Ziel die Bundesregierung jeweils vorrangig verfolgt und mit welchem Instrument dieses bestmöglich erreicht werden kann.

Es ist Aufgabe des Auswärtigen Amts, durch politische Steuerung ein integriertes Vorgehen der Ressorts in Krisenkontexten zu ermöglichen, in gemeinsamer Verantwortung, mit getrennten Verantwortlichkeiten. Mit dem Praxisleitfaden und dem Konzept zur Gemeinsamen Analyse und Abgestimmten Planung (GAAP) haben die Ressorts einen Rahmen etabliert, der stetig weiter mit Leben gefüllt wird. Für volatile Lagen lädt das Auswärtige Amt zu Taskforces ein, in denen ressortgemeinsam Lagebewertung und Zielsetzung erfolgen. Für spezifische Krisen können auch ressortübergreifende Arbeitsstäbe im Auswärtigen Amt eingerichtet werden. Konkreter Ausdruck guter Zusammenarbeit können auch gemeinsam geführte oder abgestimmte Haushaltstitel sein, wie zum Beispiel die nationale Ertüchtigungs-

initiative, die das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Verteidigung gemeinsam verantworten, sowie die polizeiliche Ausbildungs- und Ausstattungshilfe für Projekte im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern und für Heimat.

Auch international ist die praktische Integration der Handlungsfelder im Krisenengagement eine wichtige Voraussetzung für ihre Wirksamkeit. Das Auswärtige Amt strebt deshalb an, sein Engagement, wo sinnvoll, mit zivilen oder militärischen Ansätzen anderer Akteure zu verbinden. Unabhängig davon, ob Deutschland sich militärisch beteiligt, können beispielsweise die Aktivitäten der Friedenseinsätze der Vereinten Nationen, einer Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union oder die militärischen Operationen einer internationalen Koalition unterstützt werden. Ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg sind dabei gemeinsame Arbeitsformate wie die „Stabilisation Working Group“ der internationalen Anti-IS-Koalition.

Ziele eines integrierten Friedens- engagements



Krisenprävention begegnet gewaltsamen Konflikten frühzeitig, Stabilisierung schafft Anreize zur gewaltfreien Konfliktlösung, Friedensförderung verhindert den Rückfall in Gewalt: die drei Säulen des integrierten Friedensengagements. Sie alle greifen ineinander.

Ein integriertes Friedensengagement bedeutet, das gesamte, komplexe Bild international zusammen zu denken und darauf basierend strategisch und praktisch zu handeln. Dazu ist es notwendig, zivile, militärische und politische Mittel zu integrieren, die Maßnahmen international und multilateral einzubinden, unterschiedliche fachliche Instrumente zu kombinieren und dieses Engagement ins diplomatische Handeln einzubetten. Es ergänzt somit den deutschen vernetzten Ansatz. Im Zentrum des integrierten Friedensengagements steht immer das Friedensziel und die Unterstützung von politischen Lösungen für (potenziell) gewalttätige Konflikte – mit all ihren schwierigen Verhandlungs- und Aushandlungswegen. Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung sind häufig nicht klar zu trennen, wie auch Konflikte nicht in linear aufeinander folgenden Phasen verlaufen. Ihnen gemeinsam ist der Fokus auf konkrete Zwischenschritte hin zu einem positiven Frieden. Dieser wird verstanden als ein gesellschaftlicher Zustand, der nicht nur durch die Abwesenheit von organisierter, physischer Gewalt geprägt ist, sondern darüber hinaus politische und soziale Teilhabe in einem rechtsstaatlichen Rahmen und unter Gewährleistung der Menschenrechte ermöglicht.

Praktisch gesprochen stärken Maßnahmen des integrierten Friedensengagements die Bereitschaft und Fähigkeit relevanter Akteure, an diesen politischen Prozessen teilzunehmen. Oder sie können die politische Basis illegitimer Akteure schwächen und so deren Fähigkeit verringern, Konflikte einzugehen, zu verlängern und eine Einigung, beispielsweise auf ein Friedensabkommen, zu torpedieren. Mit solch einer klaren Ausrichtung können die verfügbaren Mittel verantwortungsbewusst in konkreten Projektmaßnahmen eingesetzt werden.

Krisenprävention

Krisenprävention als außen- und sicherheitspolitischer Ansatz stärkt politische Prozesse, die die gewaltsame Austragung von Konflikten verhindern oder mindern. Das Ziel von Diplomatie ist es seit jeher, Konflikte zwischen Parteien zu schlichten und das Abgleiten in eine Krise zu verhindern. Die Frage der Krisenprävention muss wie ein Filter über das gesamte auswärtige Engagement gelegt werden, wenn neben dem Primat der Politik auch der Vorrang der Prävention gelten soll. Denn Prävention setzt nicht in einem idealen krisenfreien Stadium an, sondern ist in jedem Handeln vor, während und nach der Krise von Bedeutung.

Prävention basiert auf sorgfältiger Krisenfrüherkennung. Ziel der Krisenfrüherkennung ist es, die Gefahr einer gewaltsamen Eskalation von Konflikten frühzeitig zu erkennen. Dabei kommen sowohl klassische analytische Ansätze als auch datenbasierte Verfahren zum Einsatz. Das Auswärtige Amt hat mit PREVIEW eine Arbeitseinheit geschaffen, die verschiedene Elemente miteinander verbindet: Krisenprognose unter Nutzung von Machine-Learning-Modellen, Szenariotechniken, Akteursanalysen und weitere Werkzeuge. Der interministeriellen Arbeitsgruppe Krisenfrüherkennung kommt dabei eine besondere Bedeutung zu. Auch international ist Krisenfrüherkennung anerkannt, beispielsweise im Rahmen des EU Early Warning Systems.

Außen- und sicherheitspolitisches Krisenengagement wirkt dann besonders effektiv krisenpräventiv, wenn diplomatisches Wirken mit klug gewählten Projektmaßnahmen kombiniert wird. Dabei sollten möglichst schon vor einem Krisenausbruch konkrete Kommunikationswege und Beziehungen hergestellt werden, über die dann konstruktive Lösungen vorbereitet werden können. Die Qualität von Beziehungen zwischen Akteuren – ob lokal, national, regional oder global – wird im Falle einer Kriseneskalation schnell

deutlich. Denn dann ist oft keine Zeit mehr, tragende Beziehungen aufzubauen. Dies muss vorab geschehen und im Falle einer Konfliktverschärfung aktiv genutzt werden. Wichtig ist auch der präventive Blick in die Nachbarschaft einer bestehenden Krise, um gewissermaßen den Brand zu isolieren. Wo muss man angrenzende Regionen unterstützen, die Resilienz der Bevölkerung verbessern und potenziellen Konflikten vorbeugen, die durch die Ansiedelung von Vertriebenen entstehen können? Wo muss der illegale Handel mit Waffen, Drogen oder Menschen gezielt eingedämmt werden, damit die illegalen Handelsrouten nicht als „Zündschnüre“ weitere Regionen in Brand setzen.

Es geht also darum, politische Krisen kommen zu sehen, ihre Ursachen zu verstehen, und darauf basierend zu handeln, um den möglichen Schaden zu minimieren. Häufig wird Krisenprävention bewaffnete Konflikte nicht verhindern können. Aber bereits die Minimierung von Schaden, im Sinne von weniger Gewalt, ist ein Erfolg. Auch wenn sich regionale Krisen weiter auszubreiten drohen, muss vorsorglich mit aktiver Außenpolitik versucht werden, (noch) stabile Regionen rund um eine Krise mit integriertem Friedensengagement zu unterstützen.

Flucht und irreguläre Migration im integrierten Friedensengagement

Maßnahmen des Krisenengagements tragen häufig mittel- bis langfristig zur Bekämpfung von Fluchtursachen bei. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn bewaffnete Konflikte, Staatszerfall und Repression die zentralen Treiber von Fluchtbewegungen sind. Gleichzeitig können Flucht- und irreguläre Migrationsbewegungen in den Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern aus verschiedenen Gründen destabilisierende Wirkung entfalten. Soziale Spannungen zwischen irregulären Migrantinnen und Migranten, Binnenvertriebenen, Geflüchteten und Aufnahmegemeinden können weitere Konflikte auslösen. Veränderungen der Migrationsrouten können die Position von illegitimen Akteuren stärken, indem Menschenschmuggel mit Waffen- oder Drogenschmuggel verbunden wird. Wechselwirkungen von Flucht- und Migrationsgeschehen und Stabilisierungszielen und -maßnahmen sind also in vielerlei Hinsicht relevant. Diese Fragen müssen sich im Krisenkontext in einen sinnvollen politischen Gesamtansatz einfügen, der die lokale und regionale Konfliktlage einbezieht. Häufig werden hierfür regionale Ansätze von besonderer Bedeutung sein, da Flucht und Migration länderübergreifende Folgen haben. Zudem steht gerade in diesem Querschnittsbereich die Zusammenarbeit mit internationalen Partnern, sei es in multilateralen oder europäischen Ansätzen, besonders im Vordergrund, um gemeinsame Lösungen zu finden.

Unseren Botschaften kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Diese können schon in ihrem Tagesgeschäft, der Beziehungspflege, aber auch durch konkrete (Projekt-)Maßnahmen gemeinsam mit ihren Gastregierungen sowie zivilgesellschaftlichen, diplomatischen und regionalen Akteuren angesichts einer konkreten Eskalationsgefahr gezielt

intervenieren, Krisentreibern entgegenwirken und politische Stabilität stärken. Gleichzeitig sind sie wichtig, wenn es darum geht, krisenpräventive Ansätze dynamisch anhand der aktuellen Herausforderungen zu bewerten, Analysen mit Partnern auszutauschen, und Maßnahmen dementsprechend zu steuern.

Stabilisierung

Stabilisierung als integrierter außen- und sicherheitspolitischer Ansatz unterstützt politische Prozesse, um einen Weg aus gewalttätigen Konflikten herauszufinden, Vertrauen zu bilden und eine friedlichere Zukunft vorzubereiten. Außen- und sicherheitspolitische Stabilisierung schafft gezielt Anreize, ausgewählte politische Prozesse oder Akteure in einem von Gewaltkonflikten geprägten Kontext zu stärken, zu schwächen oder anders zu beeinflussen.² Stabilisierung zielt darauf ab, politische Prozesse zur Einhegung von Gewalt zu unterstützen, legitime Governance-Strukturen zu stärken und erste Schritte hin zu einer Versöhnung zwischen Konfliktparteien zu ermöglichen. Dies erfolgt insbesondere durch die Förderung von Sicherheit sowie die Bereitstellung von Ressourcen, die eine Friedensdividende ermöglichen. Ein weiterer Beitrag zur Stabilisierung kann die Verbesserung von Rahmenbedingungen für legitime politische Ordnungen und friedliche Konfliktaustragung nach militärischen, territorialen Gewinnen sein.



Friedensdividende

Eine für relevante Bevölkerungsteile erfahrbare Friedensdividende, etwa in Form von verbesserten Basisdienstleistungen, kann beispielsweise dazu dienen, Unterstützung für Verhandlungen zu schaffen. Eine Friedensdividende in der Stabilisierungslogik muss dabei gerade auch den Unfriedlichen, etwa lokalen Gewaltakteuren, klare Anreize bieten. Diese sind schließlich für die gewaltsame Konfliktaustragung maßgeblich. Diese Zielgruppen müssen erkennen, dass Gewaltverzicht mehr Vorteile mit sich bringt als die gewaltsame Austragung des Konflikts.

² Die Leitlinien 2017 bilden den übergeordneten Rahmen: „Die Stabilisierung von Ländern und Regionen ist ein Ansatz der Bundesregierung im Umgang mit Gewaltkonflikten. Mit Stabilisierungsmaßnahmen unterstützt die Bundesregierung politische Prozesse der Konfliktlösung und setzt Impulse, damit Konfliktparteien den bewaffneten Kampf einstellen. Sie leistet so einen Beitrag, um Gewalt in Konflikten einzuhegen und Fluchtbewegungen zu reduzieren und kann Anreize für erste Versöhnungsbemühungen setzen. Stabilisierungsmaßnahmen können auch der Festigung legitimer politischer Autoritäten dienen, indem diese dabei unterstützt werden, der Bevölkerung ein überzeugendes und inklusives Angebot zu machen, das attraktiver ist als konkurrierende Modelle politischer Machtausübung.“

Das Ziel von Stabilisierung ist nicht die kontextblinde Aufrechterhaltung eines scheinbar „stabilen“ Status Quo.

Im Gegenteil umfasst Stabilisierung in der Regel Ansätze für weitreichende Veränderungsprozesse, ausgehend von einem umfassenden Sicherheitsbegriff,

der wirtschaftliche, ökologische und menschliche Dimensionen einschließt. Diese werden unter der Prämisse der Minimierung von Gewalt- und Konfliktpotenzialen sowie einer realistischen Einschätzung hinsichtlich des eigenen Wirkens gestaltet.

Stabilisierung am Grenzübergang Banki (Nigeria) – Amchide (Kamerun):

Der strategisch und für den regionalen Handel wichtige Grenzübergang Banki-Amchide war 2014 wegen Überfällen durch Boko Haram dauerhaft geschlossen worden. Verwaltung und Bevölkerung mussten fliehen. Seit 2019 finanziert die Tschadsee-Fazilität Maßnahmen auf beiden Seiten der Grenze, um die Rückkehr staatlicher Strukturen und Grunddienstleistungen zu ermöglichen. Sie wird von Deutschland und anderen Gebern wie der Europäischen Union, Frankreich, Großbritannien, Schweden und Niederlande gefördert und vom Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) umgesetzt. Ein „Stabilisierungs-Komitee“ aus lokalen Behördenvertreterinnen und -vertretern, Zivilgesellschaft und Sicherheitskräften plant und überwacht beispielsweise das Anlegen von Schutzgräben und einer Umfriedungsmauer gegen terroristische Angriffe, das Angebot von Menschenrechts-Fortbildungen für Sicherheitskräfte, den Bau von Polizeiposten, Unterkünften für Lehrerinnen und Lehrer und von provisorischen Schulräumen sowie die Bereitstellung von Startkapital für kleinere Handwerksbetriebe und Geschäfte. Im Ergebnis konnte der Grenzverkehr wiederaufgenommen werden, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung hat sich maßgeblich verbessert. Die Stabilisierung in Bank-Amchide war so erfolgreich, dass jetzt weitere Orte in der Region in die Maßnahmen einbezogen werden und der grenzüberschreitende Handel auch regional ausgeweitet wird.

Friedensförderung

Friedensförderung als außen- und sicherheitspolitischer Ansatz unterstützt politische Prozesse, um den Rückfall in einen erneuten Ausbruch von Gewalt zu verhindern. Wenn die Waffen ruhen und Konfliktparteien miteinander verhandeln, ist ein künftiges friedlicheres Zusammenleben keineswegs garantiert. Konfliktparteien müssen etwa bei Friedensabkommen oft schmerzhaft Kompromisse eingehen. Ressourcenkonflikte können weiter bestehen, Teilhabe wird möglicherweise noch nicht gelebt. Auch können sich äußere Umstände verändern, die Einfluss auf die ursprünglichen Ver-

handlungskalküle der Konfliktparteien nehmen. Eine erneute Eskalation von gewaltsamen Konflikten kann durch viele Faktoren ausgelöst werden. Friedenskonsolidierende Maßnahmen sollen Konfliktparteien so beeinflussen, dass sie auch auf längere Sicht politisch an der Abkehr von Gewalt festhalten, weil sie mehr Vor- als Nachteile darin erkennen, auch wenn der Weg dahin für sie mit Belastungen und Kompromissen behaftet ist. Gerade im Nachgang zu einer akuten Krise bleibt die Situation vor Ort dynamisch und bedarf der genauen, realistischen Analyse.



Vermittlungen in Sudan und in Libyen

Im November 2018 wurde im Auswärtigen Amt zwischen Darfur-Rebellen und der sudanesischen Regierung die Einigung erzielt, in formelle Friedensverhandlungen eintreten und einen Waffenstillstand schließen zu wollen. Dazu unterzeichneten die Parteien ein Abkommen („Pre-Negotiation Agreement for the Resumption of the Peace Process“). Mitunterzeichner war auch Jeremiah Mamabolo, Leiter der African Union Hybrid Operation in Darfur (UNAMID) der Vereinten Nationen, der als gemeinsamer Sondergesandte des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und der Afrikanischen Union für die Verhandlungen beauftragt wurde. Das von Deutschland vermittelte Abkommen war Schlusspunkt eines knapp zwei Jahre laufenden informellen Mediationsprozesses zwischen der Regierung Sudans und zwei bewaffneten Darfur-Gruppen, welchen das Auswärtige Amt mit Unterstützung der Berg-hof Foundation leitete.

Im Herbst 2019 lancierte die Bundesregierung den „Berliner Prozess“ zu Libyen. Ziel war es, durch einen Dialog mit internationalen Akteuren, die Einfluss auf die Konfliktparteien haben, Rahmenbedingungen für einen innerlibyschen Friedensprozess zu schaffen. Deutschland unterstützte hiermit die Vermittlungs- und Friedensbemühungen der Vereinten Nationen. Gleichzeitig förderte das Auswärtige Amt einen informellen Dialog („back-channel“) über eine Drittpartei, die den Fortschritt des politischen Prozesses maßgeblich begünstigte. Zusammen mündete dies im Oktober 2020 in ein Waffenstillstandsabkommen, das wiederum zur Bildung einer Übergangsregierung führte.

Ein Friedensprozess ist nicht zu Ende, wenn die Tinte unter einem Abkommen getrocknet ist. Die Umsetzung fängt dann erst an und benötigt in vielen Fällen politisch sensible, lokal informierte und den politischen Gegebenheiten angepasste Unterstützung. Hier kann das internationale Vermittlungsprofil Deutschlands weiter ausgebaut und aktiv eingesetzt werden. Gerade in der Konsolidierung sind professioneller und kontinuierlicher Dialog und der Ausgleich zwischen den Akteuren sowie die Umsetzung von effektiven Checks and Balances

für die neuen Regierungen wichtig. Das geschieht mithilfe von Schritten, die den Konfliktparteien ein Gefühl gegenseitiger Verlässlichkeit vermitteln und ihnen politische Gestaltungsoptionen eröffnen, die sie anhalten, sich in den friedlichen Aufbau und die Weiterentwicklung ihrer Gesellschaften einzubringen. Dadurch kann auch die Unterstützung anderer Akteure, beispielsweise aus der Zivilgesellschaft, an Bedeutung gewinnen, etwa im Bereich der Vergangenheitsarbeit oder um einer Siegerjustiz vorzubeugen.

Chancen für Frieden durch Einbeziehung von Geschlechterperspektiven

Die Gleichberechtigung aller Geschlechter ist eine tragende Säule der deutschen Außenpolitik und des Krisenengagements. Dazu gehören die Förderung der Teilhabe von Frauen auf allen Ebenen und in allen Phasen von Krisen und Konflikten sowie die Berücksichtigung von Genderaspekten in allen Maßnahmen des integrierten Friedensengagements. Gerade in Krisenkontexten sind unterschiedliche Gruppen auf verschiedenste Weise involviert. So können beispielsweise junge Männer konkret adressiert werden, wenn sie besonderes Radikalisierungs- oder Rekrutierungspotenzial bergen. Frauen können und sollen zunehmend wichtige Rollen in und um Friedensverhandlungen übernehmen. Aber sie müssen in bewaffneten Konflikten auch besonders geschützt werden. Diese Aspekte zu integrieren, ist ein Beitrag zu langfristiger und nachhaltiger Konfliktbewältigung.

Ein besseres Verständnis von Geschlechterdynamiken und Machtstrukturen, beispielsweise im Rahmen von gendersensiblen Konfliktanalysen, zeigt neue Ansätze, Handlungsräume und Akteure auf und ermöglicht dadurch effektivere und inklusivere Maßnahmen. Dabei können auch Zielkonflikte in den Blick geraten, insbesondere bei Maßnahmen, die auf männlich dominierte Machtakteure (politische Eliten, Sicherheitsakteure und/oder Konfliktparteien) zielen, welche die Rechte von Frauen nicht achten. In diesen Fällen gilt, dass das Auswärtige Amt seinen Verpflichtungen zur Gleichberechtigung aller Geschlechter nachkommt, indem es entsprechende Positionen verdeutlicht und versucht, auf die Situation einzuwirken. Wichtig ist dabei die systematische Abwägung von kurzfristigen Zielen (beispielsweise ein Waffenstillstand) mit mittel- bis langfristigen Zielen einer gesellschaftlichen Transformation.

Operativer Ansatz



Integriertes Friedensmanagement zu gestalten heißt: anhand von Analysen politisch steuern, mit Risiken verantwortungsvoll umgehen und das eigene Handeln stetig anpassen – um so jederzeit den Kurs aufs Ziel zu halten.

Im Auswärtigen Amt ist die Abteilung S dafür zuständig, das operative Know-how und die Finanzierung für die „Außenpolitik mit Mitteln“ bereitzustellen. Sie stellt sich in den Dienst der Diplomatinen und Diplomaten, die vor Ort in Krisenländern den politischen Dialog führen, die in Konflikten vermitteln, Bündnisse schmieden und erhalten. Sie gibt den Länder- und Fachreferaten im Auswärtigen Amt Instrumente an die Hand, um internationale politische Prozesse effektiver zu gestalten.

Politische Orientierung und bewusster Umgang mit Zielkonflikten

Jeder Konflikt ist anders und ist einem Wandel unterworfen. Effektive Politikgestaltung bedarf eines dynamischen, dem jeweiligen lokalen Kontext angepassten Zusammenspiels von Analyse und Handeln. Dafür bestehen keine standardisierten Lösungsansätze. Das außen- und sicherheitspolitische Krisenengagement schaut unter Berücksichtigung unseres nationalen Interesses zunächst auf die Akteure, Institutionen und thematischen Ansatzpunkte, die effektiv zur Konfliktbewältigung beitragen oder diese behindern können, sowie auf die eigenen Handlungsmöglichkeiten.

Operative Ansätze entstehen aus einer politischen Zielsetzung. Ob dabei besser multilateral, mit einer staatlichen Implementierungsorganisation oder beispielsweise mit einer lokalen Nichtregierungsorganisation gearbeitet wird, ist eine bewusste Entscheidung. Auch sollten die Maßnahmen die sozioökonomischen Bedürfnisse vor Ort treffen – diese sind jedoch weder Auslöser noch die primäre Orientierung für eine Maßnahme.

Das Auswärtige Amt wägt Zielkonflikte bewusst ab. In Krisen und Gewaltkonflikten gibt es keine perfekten Lösungen – oft nur bessere oder schlechtere Kompromisse. Normen, Interessen und Werte müssen dabei permanent abgewogen werden. Wo einzelne Akteure durch das Krisenmanagement unterstützt werden, schwächt dies eine mögliche Position Deutschlands als überparteilicher Vermittler in einem Dialog- oder Verhandlungsprozess. Wo zentralstaatliches Handeln stärker wird, verringert dies oft Spielräume für lokale Aushandlungsprozesse. Mit manchen (lokalen) Akteuren fehlt gewiss eine gemeinsame Wertebasis, aber ohne ein Mindestmaß an Kooperation würden die Erfolgsaussichten des angestrebten politischen Prozesses geschmälert. Ob eine solche

Kooperation nur kurzfristig ist oder die Basis ausreicht, um längerfristig zu kooperieren, muss jeweils entsprechend den Gegebenheiten ausgelotet werden. Eine enge Zusammenarbeit bindet beide Seiten und legt auch dem eigenen Handeln engere Grenzen an. Diese bewusste gegenseitige Abhängigkeit bedeutet, dass eine Konditionalisierung von Unterstützung nur sehr begrenzt möglich ist. Deshalb gilt es, die gemeinsame Interessenbasis immer wieder auszuloten und anschließend zur Anpassung bereit zu sein, wenn sich die Koordinaten verschieben.

Insgesamt sollen Maßnahmen der integrierten Friedensförderung längerfristig Wirkung entfalten und nachhaltig sein. Um politisch „den Fuß in die Tür“ zu bekommen, geht oftmals Geschwindigkeit vor Gründlichkeit. Handlungsfähigkeit verlangt Risikofreude. Erste Maßnahmen bilden dann jedoch explizit nur einen Zwischenschritt, eingebunden in einen strategischen Gesamtrahmen, der sich langfristig orientiert und kontinuierlich weiterentwickelt wird. Erst im Zuge einer Intervention reifen Maßnahmen dann so heran, dass auch die Anschlussfähigkeit zu anderen Politikfeldern gegeben ist. Neben anderen deutschen Akteuren, etwa aus der Entwicklungszusammenarbeit, sind für die

Anschlussfähigkeit ebenso internationale oder lokale Akteure bedeutsam.

Konstante Analyse, flexible Planung und Steuerung

Kontinuierlich abrufbare Informationsquellen und handlungsorientierte Analysen sind wichtige Erfolgsbedingungen. Einmalige Kontext- bzw. Akteursanalysen zu Beginn von Maßnahmen tragen der Komplexität von politischen Prozessen in Krisenkontexten meist nur kurzfristig Rechnung und stoßen angesichts der Volatilität der Lage schnell an ihre Grenzen, zumal die Informationslage oft unvollständig, unübersichtlich und widersprüchlich ist. Ziel ist die Fähigkeit und Bereitschaft zur jederzeitigen Neubewertung der Situation und die Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit den Maßnahmen vor dem Hintergrund der außenpolitischen Strategie und der deutschen Rolle. Gefragt ist also ein engmaschiges Monitoring. Ohne eigene Werte infrage zu stellen, bedarf es etwa eines Verständnisses, was „Legitimität“, „Friedensprozess“ oder „Zivilgesellschaft“ für uns, aber auch für relevante, lokale Akteure bedeutet und wie sich dies auf unser bzw. ihr Handeln auswirkt. So wird operatives Vorgehen im Rahmen kontinuierlichen Lernens und Nachsteuerns beständig hinterfragt,

Stabilisierung in Nordost-Syrien

Durch sein umfangreiches Stabilisierungsengagement in Nordost-Syrien leistet das Auswärtige Amt einen konkreten Beitrag zum Kampf gegen ein Wiedererstarken der Terrororganisation „Islamischer Staat“. Dies gibt den Menschen in den vom „IS“ befreiten Gebieten trotz des andauernden Syrienkonflikts und der volatilen Lage die Hoffnung auf eine grundsätzliche Normalisierung ihrer Lebensumstände – durch sichere, freiwillige Rückkehr in ihre Heimat, sozio-ökonomischen Möglichkeiten, zivile Sicherheit und gesellschaftliche Teilhabe. In der internationalen Anti-IS-Koalition, insbesondere als Ko-Vorsitz der Arbeitsgruppe Stabilisierung, stärkt Deutschland die Koordination zwischen den internationalen Partnern und wird dafür international geschätzt. Maßnahmen in Nordost-Syrien umfassen den Erhalt von Basisdienstleistungen und die Sicherung von Existenzgrundlagen, zivile Sicherheit und Dialoge zur Beilegung lokaler und regionaler Konflikte, die Aufarbeitung von „IS“-Verbrechen, sowie informelle Beschäftigungsangebote und psycho-soziale Betreuung in den Camps al Hol und Roj.

schrittweise aufgebaut und weiterentwickelt. Verbesserte Monitoring-Prozesse bilden dafür die Grundlage.

Außenpolitische Analyse ist Kernkompetenz des Auswärtigen Amts:

Die Tragweite von Informationen in ihrer Gesamtheit einzuschätzen und daraus Schlüsse für die Entwicklung und Steuerung von Maßnahmen abzuleiten, können und sollen externe (Umsetzungs-)Partner nur bedingt leisten. Von zentraler Bedeutung sind zusammen mit den Länderreferaten die Auslands-

vertretungen als Sensoren und Knotenpunkte des weltweiten Netzes des Auswärtigen Amts und der Bundesregierung. Hier laufen Informationen aus allen Politikfeldern der Partner ein, und die Expertisen aus unterschiedlichen Hintergründen ergänzen sich bei der Analyse und Einschätzung. Sie sind auch die Schaltstelle für Informationen aus den internationalen und multilateralen Partnerschaften. Entsprechende Kapazitäten der Auslandsvertretungen sind erforderlich, um diese Analysefähigkeit bereitzustellen.

In hochpolitischem, sensiblem, dynamischem Terrain entstehen Gestaltungsmöglichkeiten durch eine flexible Steuerungslogik. Die Steuerung des integrierten Friedensengagements basiert auf einem dynamischen, iterativen Zusammenspiel von politischen Zielen, kontinuierlicher Planung und darauf basierend der angepassten Umsetzung konkreter Maßnahmen. Der Informationsfluss in beide Richtungen muss gewährleistet sein, aus dem politischen Prozess steuernd in die Aktivitäten der Projekte, aber auch

aus den Projekten zurück in den Prozess. Denn häufig haben Projektpartner relevante lokale Einblicke und Zugänge, die Diskussionen und das Verständnis im politischen Prozess auf starke Weise beeinflussen können.

Diese „agile Projektsteuerung“ ist arbeits- und personalintensiv und erfordert Fachwissen und Erfahrungen, die weder auf der ministeriellen Ebene noch bei den klassischen Durchführungsorganisationen in ausreichendem Maße vorhanden sind. Solche Expertise

Stabilisation Plattform

Die Stabilisation Plattform besteht aus Expertinnen und Experten, die das Auswärtige Amt bei der Entwicklung, Planung und Steuerung von Projekten in komplexen Krisenlagen unterstützen und beraten. Mit der Stabilisation Plattform gelingt es dem Auswärtigen Amt, dort präsent zu sein und weiter auch politisch agieren zu können, wo die Bedingungen am schwierigsten sind: Wo außer Militär und humanitären Akteuren oft niemand mehr hinkommt. Die Stabilisation Plattform wird vom Auswärtigen Amt politisch und inhaltlich gesteuert. Organisatorisch ist sie der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH angeschlossen. Sie nimmt keine ministeriellen oder hoheitlichen Aufgaben wahr. In der Stabilisation Plattform sind jene Vorhaben angesiedelt, die außenpolitisch besonders sensible Projektarbeit des Auswärtigen Amtes in Krisenkontexten unterstützen: Risiko-Monitoring in hochkomplexen und volatilen Situationen (beispielsweise Syrien und Mali), gezielte Entsendung von Fachpersonal, methodisches Know-how etwa für Mediationsprozesse.

wird u. a. durch die Stabilisation Plattform bereitgestellt – passgenau und flexibel, wie es für das außenpolitische Geschäft erforderlich ist (s. Box).

Risikobereitschaft mit Augenmaß

Integriertes Friedensengagement ist eine Risiko-Investition: Im volatilen Kontext von Gewaltkonflikten birgt jedes Handeln Risiken. Risiken dürfen nicht blind eingegangen, sondern müssen realistisch kalkuliert werden. Das Risiko, eigene Ziele nicht zu erreichen, ist oft hoch. Doch auch Nicht-Handeln birgt Risiken. Das Ziel der Reduzierung von Gewaltkonflikten ist aber das Eingehen gut abgewogener Risiken wert, sofern eine Chance auf Erfolg besteht.

Das Auswärtige Amt hat ein Instrument zum strukturierten, außenpolitischen Risikomanagement entwickelt: Mit der Stabilisierungs-Risiko-Analyse (SRA) wird dem Risiko ungewollter Wirkungen begegnet, die außenpolitischen Zielen zu widerlaufen. Dabei kommt die gebündelte außenpolitische Kompetenz aus Regionalabteilung, Auslandsvertretung und Abteilung S zusammen, um Risiken der Projektmaßnahmen systematisch zu identifizieren und bewusst zu entscheiden, ob diese eingegangen werden.

Für das integrierte Friedensengagement gilt daher nicht nur „Do No Harm“, sondern besonders auch: „Kenne die Risiken“: Maßnahmen sollen nicht unfreiwillig Konflikte verschärfen und auch keine neuen Konflikte verursachen. Auch bei sorgfältigster Abwägung können Maßnahmen scheitern – das heißt aber nicht notwendigerweise, dass der Ansatz falsch war. Konfliktsensibilität in Stabilisierungskontexten bedeutet, ein volles und ehrliches Verständnis etwa davon zu entwickeln, wie die eigene Präsenz, die eigene Rolle und die dadurch geschaffenen lokalen Erwartungen die Gewaltdynamiken und Verhältnisse vor Ort beeinflussen.

Wechselwirkung von Sanktionen und Maßnahmen des integrierten Krisenengagements müssen mitbedacht werden: Sanktionen sind Teil des außenpolitischen Instrumentariums. Ziel von Sanktionen ist die Verhaltensänderung der betroffenen Konfliktpartei. Einerseits dürfen Stabilisierungsmaßnahmen den beschlossenen Sanktionen nicht entgegenlaufen – ein wichtiger Aspekt des Risikomanagements der Maßnahmen. Andererseits müssen Sanktionen passgenau die Krisensituationen treffen und dürfen dabei nicht andere, konstruktive Maß-

nahmen über Gebühr behindern. Dies gilt insbesondere bei Mediationen, wo Vertrauen und Mitarbeit aller Konfliktparteien Voraussetzung für den Einsatz des Instruments sind, was durch ungeschickt eingesetzte Sanktionen gefährdet werden kann. So setzt sich

das Auswärtige Amt für einen verstärkten Bezug von Sanktionen auf andere politische Instrumente und Maßnahmen der Stabilisierung innerhalb der Europäischen Union und den Vereinten Nationen und mit anderen internationalen Partnern ein.

Außenpolitisches Kontext-Monitoring

Die Gebiete in Nordwest- und Nordost-Syrien sind für Diplomatinnen und Diplomaten und Personal der Implementierungspartner unzugänglich. Dynamische politische und militärische Entwicklungen in den Projektgebieten erfordern jedoch belastbare und systematische Informationen zum lokalen Kontext und den aktuellen Veränderungen. Nur auf solch einer Basis ist die politische Verantwortungsübernahme für dringend notwendige bilaterale Projektaktivitäten in den Krisenregionen möglich. Der Fokus des vom Auswärtigen Amt separat von Projektmaßnahmen beauftragten Kontext-Monitoring Systems (AKM) liegt auf der Beobachtung von Faktoren, die für außenpolitische roten Linien und die Projektsteuerung relevant sind, unter anderem im Bereich Terrorfinanzierung.

Das außenpolitische Kontext-Monitoring (AKM) ist dabei unabhängig von den jeweiligen Implementierungspartnern, auch um Interessenkonflikte zu vermeiden („Third Party Monitoring“). Über Netzwerke von Kontaktpersonen in den Projektgebieten erfolgt die Gewinnung von vor Ort offen verfügbaren Informationen. Zentral sind Informationen über jeweilige lokale Kontrolle, Zustand und politische Ausrichtung der örtlichen Selbstverwaltungsstrukturen sowie Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Gruppen. Beispielsweise wird analysiert, wer mit terroristischen Gruppen zusammenarbeitet, ihnen „Steuern“ zahlt oder sie auf andere Weise unterstützt oder toleriert. Diese Informationen können direkt für die Projektsteuerung genutzt und Maßnahmen dementsprechend angepasst werden.



Dynamisches Lernen

Außenpolitische Impulse lassen sich nur außenpolitisch messen: Integriertes Friedensengagement zielt nicht auf einen technisch messbaren Bedarf, sondern stellt Impulse zur Unterstützung von politischen Prozessen bereit. Entsprechend kann seine Wirkung nur außenpolitisch beurteilt werden: Haben die Maßnahmen Bemühungen für einen

Friedensprozess unterstützt? Wurde das Verhalten von relevanten Akteuren beeinflusst? Hat sich eine diplomatische Gelegenheit für weitere Aktivitäten ergeben? Konnten Allianzen gestärkt werden? Sind Kommunikationskanäle geöffnet, die im Falle einer Zuspitzung der Krise für Präventionsbemühungen genutzt werden können?

Dynamisches Lernen bedeutet mehr als nur Indikatoren und Zwischenziele zu beobachten, vielmehr überprüft das Auswärtige Amt laufend seine zugrundeliegenden Annahmen und bisherigen Erkenntnisse. Die Vorgehensweise des Auswärtigen Amts ist darauf ausgelegt, innerhalb des Zielrahmens umzusteuern und Parameter der Maßnahme grundlegend anzupassen, wenn sich die Rahmenbedingungen ändern oder Erwartungen sich nicht erfüllen und Ziele nicht mehr erreicht werden können. Insofern wird mit dem Lernen auch nicht gewartet, bis die Maßnahme beendet ist. Solche Anpassungen sind notwendiger Teil des Prozesses.

Adaptives Monitoring und begleitende Evaluierungen unterstützen das dynamische und institutionelle Lernen und haben – etwa bei der Umsetzung der Strategischen Evaluierung der „Transformationspartnerschaften“ (siehe Box S. 51: Ta’ziz Partnerschaft) – zu entscheidenden Verbesserungen bei der Neuausrichtung beigetragen. Der Austausch

mit Expertinnen und Experten aus der Wissenschaft, wie über die in Abt. S etablierten wissenschaftlichen Hubs, bildet einen weiteren wichtigen Baustein dieses Lernprozesses.

Das Auswärtige Amt möchte zudem seine aktive Fehlerkultur weiter entwickeln. Wenn deutlich wird, dass die Entwicklungen stagnieren oder in die falsche Richtung gehen, wird nicht automatisch eine „Exit-Strategie“ benötigt. Oft sollten zunächst die Vorzeichen der Zusammenarbeit daraufhin überprüft werden, ob die notwendigen Erfolgsbedingungen für die angestrebten Ziele überhaupt gegeben sind – und wie aktiv umgesteuert werden kann. Darauf basierend kann ggf. geprüft werden, ob und wie die Maßnahme sowie ihre Anschlussfähigkeit verbessert werden kann und in diesem Lichte, ob außenpolitisches Krisenengagement weiterhin das geeignete Instrument ist oder die Maßnahme an andere Akteure übergeben werden sollte.

Erfahrungen aus dem Engagement in Afghanistan

Das internationale Engagement in Afghanistan zwischen 2001 und 2021 hat aufgezeigt, dass im internationalen Krisenengagement mehr Realismus und Bescheidenheit notwendig sind. Zwischen Terrorismusbekämpfung und Staatsaufbau müssen erreichbare Ziele auf Grundlage einer sorgfältigen Analyse definiert und fortwährend überprüft, ggf. auch angepasst werden. Maßgeblich für den Erfolg oder Misserfolg ist das Engagement der nationalen Regierung. Vieles musste und muss die internationale Gemeinschaft lernen: Sozio-ökonomische Fortschritte allein bringen ebenso wenig Frieden wie eine militärische Intervention. Massive Hilfs-Budgets können bei mangelnder Steuerung Korruption befördern, überhöhte Erwartungen an einen schnellen Wandel schüren und die Legitimität staatlicher Institutionen im schlimmsten Fall sogar untergraben.

Erkenntnisse über die Lage vor Ort müssen schneller und gezielter für eine Anpassung der Unterstützung genutzt werden. Es braucht ein detailliertes Verständnis der Machtstrukturen und aktuellen Dynamiken vor Ort. Dies muss bei der Konzeption von Projekten berücksichtigt und wo nötig umgesteuert werden. Dafür werden flexible Instrumente benötigt, die sich in den Dienst politischer Prozesse stellen. Diese flexiblen Instrumente hat das Auswärtige Amt im Lichte der Erfahrungen in Afghanistan konstant weiterentwickelt. Die letztliche Konsequenz aus den schmerzhaften Erfahrungen mit dem bisherigen Afghanistan-Engagement darf jedoch nicht sein, das weltweite sicherheitspolitische Engagement zu verringern, denn die Herausforderungen und Bedrohungen in der Welt bleiben bestehen.

Instrumente



Unser Handeln vor Ort stärkt legitime Ordnung in Konfliktgebieten, bietet eine Friedensdividende, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit. Milizen müssen entwaffnet, Extremismus und Kriminalität bekämpft werden: die Instrumente des integrierten Friedensengagements.

Die mit Projekten unterlegten Politikansätze des Auswärtigen Amts im Bereich des integrierten Friedensengagements lassen sich in thematische Instrumente gruppieren.

Diese werden kontextspezifisch eingesetzt, flexibel miteinander verknüpft und sind der konkreten außenpolitischen Zielsetzung unterworfen. Wichtige Instrumente sind die gezielte Unterstützung der Rückkehr bzw. des Aufbaus von Staatlichkeit in Konfliktgebieten ggf. in einem zivil-militärischen Ansatz; Sicherheitssektorreform (SSR) einschließlich Polizeiaufbau; Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration; Rechtsstaatsförderung; Friedensmediation; Demokratieförderung sowie die Bekämpfung von gewaltbereitem Extremismus und internationaler Kriminalität. In diesen Bereichen hat das Auswärtige Amt in den vergangenen Jahren sukzessive Expertise und operatives Know-how aufgebaut, auch durch einen intensiven Austausch mit der Wissenschaft, Zivilgesellschaft und internationalen Partnerinstitutionen.

Bei all diesen genannten Instrumenten finden sich auch wichtige komplementäre Ansätze in weiteren Fachressorts, die zum Teil ebenfalls zur Friedensför-

derung eingesetzt werden, zum Teil für sich selbst stehen. Ihre Anwendung im Aufgabenbereich des Auswärtigen Amts unterscheidet sich durch die politische Zielsetzung, der die Instrumente dienen.

Ein Beispiel für thematisch flexibel eingesetzte Instrumente ist der Peacebuilding Fund der Vereinten Nationen.

Dieser setzt innerhalb eines strategischen Rahmens vielfältige Maßnahmen in den Bereichen Krisenprävention, Transitionen, grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie Klima und Sicherheit um. Deutschland ist inzwischen einer der größten Geber des Peacebuilding Funds. Das Auswärtige Amt ist darüber hinaus im Geberkreis engagiert, um die Wirkungsorientierung des Fonds zu erhöhen, innovative, nachhaltigere Finanzierungsmodelle zu befördern und die Leistung des Fonds für gendersensibles Peacebuilding zu verbessern. Dazu gehört, nicht nur mehr Frauen an Friedensprozessen zu beteiligen, sondern durch angepasste Prozesse auch sicherzustellen, dass ihre Anliegen tatsächlich aufgegriffen werden. So kann die vielfältige Repräsentation einen nachhaltig positiven Effekt auf den Friedensprozess entfalten.

Stärkung von Staatlichkeit und Verbesserung der Lebensbedingungen

Maßnahmen, die zu einer umgehenden Lageverbesserung für (bestimmte) Bevölkerungsteile beitragen, können erheblichen Einfluss auf Konflikt-dynamiken haben, wenn sie einem politischen Prozess oder einem Akteur zugeordnet werden und somit Staatlichkeit in ihrer Legitimität stärken.

Oft wird hier von der sogenannten Friedensdividende (siehe Box S. 22) gesprochen, die durch konkrete Verbesserungen etwa bei Infrastruktur oder Dienstleistungen entstehen soll, wenn von Gewalt abgelassen wird oder Friedensprozesse unterstützt werden. Das Vertrauensverhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgerinnen und Bürgern wird verbessert und der Staat in seiner Handlungsfähigkeit gestärkt. Wie bei allen Maßnahmen des integrierten Friedensengagements stehen auch hierbei die Analyse und die enge Steuerung im Vordergrund. Wer genau soll warum unterstützt werden? Dabei kann etwa der Bevölkerung demonstriert werden, dass bestimmte Gemeinderäte für ihre Belange aktiv sind, oder auch, dass Kon-

fliktakteure, die auf einen friedlichen bzw. friedlicheren Weg einschwenken, ihre Unterstützungsbasis in der Bevölkerung sichtbar stärken können. Nicht zuletzt geht es bei den konkreten Verbesserungen auch darum, bestimmte, gefährdete Bevölkerungsgruppen zu schützen.

Die Bandbreite der Maßnahmen ist hier besonders weit und leitet sich von der jeweiligen konkreten Situation ab.

So werden Polizei, Verwaltung oder Bildungseinrichtungen gestärkt, um Basisdienstleistungen anzubieten. Es werden Kampfmittel und Sprengfallen geräumt und die Basisinfrastruktur für Elektrizität, Wasser oder Straßen wiedererrichtet. Die lokale Verwaltung wird gestärkt und die Beschäftigung gefördert. Es werden Maßnahmen ergriffen, um die negativen Effekte irregulärer Migration wie Menschenhandel und Schleusertum zu bekämpfen. Gefährdete Bevölkerungsgruppen und die Grenzen werden effektiver geschützt. Außerdem wird die Rückkehr und Reintegration von Migrantinnen und Migranten aus Transitstaaten unterstützt.



Sicherheitssektorreform (SSR)

Sicherheitsinstitutionen und -akteure sind vielfach Schlüssel für das Engagement im Bereich Krisenprävention, Stabilisierung und Friedensförderung:

Unbezahlte, schlecht ausgestattete und schlecht geführte Sicherheitskräfte können die Bevölkerung nicht wirksam schützen. Sie sorgen bei der Bevölkerung mitunter für weniger und nicht mehr Sicherheit, beispielsweise durch

überzogene Gewalt oder Repression, zumal staatliche Sicherheitsorgane auch oft nicht die einzigen Sicherheitsakteure sind. Milizen oder Bürgerwehren können in ähnlichem Maße für Sicherheit und Unsicherheit verantwortlich sein. Dies beschädigt nachhaltig das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihren Staat. Es besteht zudem die Gefahr, dass Militärs ihre politischen Interessen in Form von Militärputschen durchsetzen.

Integriertes Friedensengagement nach der Zeitenwende

Auf den russischen Überfall auf die Ukraine reagierte das Auswärtige Amt, indem es den ukrainischen Staat und die ukrainische Zivilgesellschaft entschlossen unterstützte, mit dem Ziel, die Widerstandskraft gegen den russischen Angriff auf allen Ebenen zu stärken. Die Schwerpunkte passen sich dabei dynamisch dem Kriegsverlauf und dem ukrainischen Bedarf an. Zum Zeitpunkt der Schlussredaktion dieses Konzepts liegt der Fokus auf der Unterstützung von Maßnahmen zur schnellen Reintegration der von russischer Besatzung befreiten Gebiete in staatliche und soziale Strukturen der Ukraine. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Unterstützung der Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen und hier insbesondere die Identifikation von Opfern des Krieges. Außerdem haben wir dem Bedarf ukrainischer Sicherheitskräfte im Rahmen der gemeinsam mit dem Bundesministerium der Verteidigung umgesetzten Ertüchtigungsinitiative Priorität eingeräumt. Beide Ressorts stimmen sich in bewährter Zusammenarbeit über Projekte in der Ukraine ab und teilen sich die Budgetverantwortung.

Eine umfassende Sicherheitssektorreform macht die Arbeit der Sicherheitsakteure effektiver, um die Sicherheit aller Bevölkerungsteile zu gewährleisten.³ Zugleich aber muss sie die Sicherheitskräfte dazu anhalten, die (menschen-)rechtlichen Grundlagen ihrer Arbeit zu beherzigen und zivile Kontrolle zu stärken. Dabei greifen Ausstattung und Ausbildung ineinander, ergänzt und flankiert durch konzeptionelle Beratung der Partner. Indem Kontrolle und Governance gestärkt werden, wird die Gefahr der „Entfesselung“ und die besondere Korruptionsanfälligkeit des Sicherheitssektors reduziert. Parlament, Zivilgesellschaft und Medien können hier zusammenwirken. Dementsprechende Reformprozesse müssen dabei stets in einen übergeordneten politischen Prozess eingebettet und von politischen Akteuren getragen werden. Erst dann kann eine externe Unterstützung der Sicherheitssektorreform erfolgreich sein.

Zivilen Sicherheitskräften kommt gerade in innerstaatlichen Krisenkontexten eine Schlüsselrolle zu, da sie sowohl präventiv als auch zur Absi-

cherung vereinbarter Konfliktlösungen eingesetzt werden und dauerhaft grundlegende Sicherheitsbedürfnisse der Bevölkerung befriedigen sollen. Deshalb setzt das Auswärtige Amt bei seinem Engagement im Bereich der Sicherheitssektorreform einen deutlichen Schwerpunkt auf den Aufbau handlungsfähiger, bürgernaher und nach rechtsstaatlichen Standards handelnder Polizeikräfte. Mit Polizeireformen kann die Polizei zum Garanten der inneren Sicherheit werden, indem ihr Handeln auf rechtsstaatlichen Prinzipien beruht. Die Polizei darf nicht mehr ein durch autokratische oder diktatorische Regierungsformen missbrauchtes Organ zur Durchsetzung staatlicher Machtansprüche sein. Gleichmaßen besteht regelmäßig die Notwendigkeit, das erforderliche Vertrauen zwischen Bevölkerung und Sicherheitsbehörden wiederherzustellen. Multilaterale Unterstützung, wie durch Missionen der Vereinten Nationen oder zivile Missionen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, bietet hier – wo vorhanden – den prioritären Ansatz, ergänzt durch bilaterale Ansätze.

³ Die ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung der Sicherheitssektorreform (SSR) im Kontext von Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung bietet einen wichtigen Rahmen für den Einsatz dieses Instruments.

Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration

Eine besondere Herausforderung für Stabilisierung und Friedensförderung stellen (ehemalige) Kombattanten wie etwa Milizen und Aufständische dar; nicht nur nach einem Friedensschluss, sondern vielfach bereits vor und beim Aushandeln desselben. Hier muss die Vielschichtigkeit solcher Prozesse

beachtet werden. Die Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration (Englisch: Disarmament, Demobilization, Reintegration, DDR) von ehemaligen Kombattanten ist nicht nur ein technischer Prozess, sondern auch äußerst politisch: Bewaffneten Akteuren muss eine Alternative – politisch, wirtschaftlich und sozial – zu Gewalt und Konflikt aufgezeigt werden⁴. Dies benötigt ein umfassendes politisches

4 Die ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung von „Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice)“ zeigt wichtige Ansätze in dem Bereich auf.

Aufbau von mobilen grenzpolizeilichen Überwachungseinheiten im Niger

Gerade im grenznahen Raum fällt die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols und die Gewährung von Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger bisweilen schwer; mit entsprechender Gefahr, dass Terroristen und Gruppierungen der Organisierten Kriminalität Parallelstrukturen (lokale Schattenregierungen) schaffen. Niger bat die internationale Gemeinschaft um Hilfe bei der Verbesserung seines Grenzschutzes durch den Aufbau mobiler Einheiten, um die langgezogenen Grenzen des Landes besser überwachen zu können. Da auch die deutschen Analysen diesen Bedarf bestätigen, erfolgte eine entsprechende finanzielle Unterstützung. Hierbei greifen die Elemente der polizeilichen Beratung und der Aus- und Fortbildung, die u. a. durch EUCAP Sahel Niger gestellt werden, mit solchen der Ausstattung und mit Infrastrukturmaßnahmen ineinander. Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik-Mission der EU vor Ort schafft mit projektbegleitenden Dialogmaßnahmen zwischen den nigrischen Grenzschutzeinheiten und der Bevölkerung das erforderliche Vertrauen.

Engagement von allen beteiligten Parteien sowie ein kontextspezifisches Konzept, das alle Konfliktebenen und -beteiligte berücksichtigt und politische und sozioökonomische Perspektiven aufzeigt. Weitere Ansätze wie „community violence reduction“ zur Eindämmung von Gewaltpotenzialen und Waffen- und Munitionsmanagement können Teil eines solchen Prozesses sein oder auch einen wichtigen Beitrag vor, während und nach einem Friedensprozess leisten. So sollten Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration immer in Verbindung mit anderen Instrumenten und Ansätzen wie Sicherheitssektorreform, Mediation, (kontextabhängig) Amnestie oder Strafverfolgung und unter steter Berücksichtigung der politischen Konstellation und des Machbaren eingesetzt und fein austariert werden.

Rechtsstaatsförderung

Eine rechts- und regelbasierte Ordnung ist Grundlage für ein friedliches Zusammenleben. Krisen können ihre Grundlage darin haben, dass der verfassungsrechtlich kodifizierte Gesellschaftsvertrag nicht (mehr) akzeptiert wird. Nach Konflikten sind es gerade Verfassungen, die Friedensverhandlungen und Mediationsergebnisse in eine

Rechtsgrundlage fassen. Rechtsstaatsförderung zielt dabei auf die Schaffung von rechts- und regelbasierten Ordnungen als Grundlage für das friedliche Zusammenleben. Die Stärkung einer Verfassung, die nach einem Konflikt die Ergebnisse von Friedensverhandlungen rechtsverbindlich regelt, die Rechte Einzelner, auch Gruppen, garantiert und die staatliche Herrschaft legitimiert und begrenzt, ist von großer Bedeutung. Schwerpunkte der Rechtsstaatsförderung sind die Bindung der Exekutive an das Recht und die Kontrolle durch Gerichte oder andere, auch nicht staatliche Streitschlichtungsmechanismen. Mittel der gewaltfreien Konfliktaustragung ist das lokale Recht, das normativ wie institutionell in die jeweilige regionale und in die internationale Ordnung eingebettet ist. Nicht selten sind auch das Strafrecht und die Überwindung von Straflosigkeit für die Stabilität eines Landes von großer Bedeutung. Die Durchführung von Rechtsprojekten in den Partnerländern ist bestenfalls von internationalen Vereinbarungen flankiert, in denen sich das Partnerland zu eigenen rechtsstaatlichen Reformen verpflichtet. Wichtig ist stets eine fachliche Unterstützung, die auch die politischen Möglichkeiten und Bedürfnisse im Blick behält.



Eng verbunden mit der Rechtsstaatsförderung sind Vergangenheitsarbeit und Versöhnung, welche insbesondere nach gewaltsam ausgetragenen Konflikten von großer Bedeutung sind.⁵

Hier können Mechanismen jenseits der bloßen strafrechtlichen Aufarbeitung (Wahrheits- und Versöhnungskommissionen, kollektives historisches Gedächtnis, Schulbücher) einen wichtigen Beitrag zur Befriedung leisten.

Friedensmediation

Friedensmediation bezeichnet die von den Konfliktparteien akzeptierte, auf

Basis von Freiwilligkeit erfolgreiche Konfliktvermittlung durch eine Drittpartei in formellen und informellen Verhandlungs- und Dialogprozessen. Vom Auswärtigen Amt unterstützte Friedensmediation fokussiert zunehmend auf gesellschaftliche Dialogprozesse sowie auf die Unterstützung von politischen Vermittlungen auf Regierungsebene zur Konfliktbewältigung, etwa bei Waffenstillständen oder Friedensabkommen. Die Einsatzfelder mediativer Krisendiplomatie reichen von der Gefahr- und Gewalteinhegung und Stabilisierung bis hin zum Versuch, nachhaltigen gesellschaftlichen Frieden zu schaffen.

⁵ Wichtige Orientierung geben für diesen Bereich auch die ressortgemeinsame Strategie zur Rechtsstaatsförderung sowie die ressortgemeinsame Strategie zur Unterstützung von „Vergangenheitsarbeit und Versöhnung (Transitional Justice)“.

Verfassungsreform im Sudan

Im Sudan unterstützt das Auswärtige Amt gemeinsam mit der Max-Planck-Stiftung seit 2014 die technische und inhaltliche Beratung von Verfassungsreformen und deren Implementierung. Während dies zunächst mit Blick auf Reformbemühungen im Rahmen eines nationalen Dialogs unter dem ehemaligen Präsidenten al-Bashir und der Sudanese National Legislature erfolgte, unterstützte das Auswärtige Amt seit dem Sturz Bashirs die folgende Übergangsregierung bei ihrem Ringen um nachhaltige Lösungen, durch die Vermittlung zwischen den konfligierenden Interessen. Nach dem erneuten Putsch konzentriert sich das Projekt wieder auf einen akademischen Austausch, der zukünftig für den sensiblen Bereich der nationalen Verfassung Orientierung geben soll.

Eine in den letzten Jahren aufgebaute Mediation Support Struktur und mehr finanzielle Mittel ermöglichen den gezielten Einsatz von logistischer, fachlich-methodischer, praxisorientierter und wissenschaftlicher Expertise zur Unterstützung hochrangiger Vermittlungen Dritter oder einer deutschen Vermittlerrolle. Das Auswärtige Amt verfolgt dabei folgende Schwerpunktbereiche:

- **Eigenes Engagement in enger Abstimmung mit Bündnispartnern:**

Wenn das Auswärtige Amt sich direkt als Vermittler politisch einbringt, unterstützt es Gesprächsformate, entsendet Sondergesandte oder vermittelt im Rahmen von ‚shuttle mediation‘. Ziel dabei ist es, eine Einigung zwischen zwei oder mehr Parteien zu einem bestimmten Thema zu befördern.

- **Unterstützung und Koordinierung von Mediationsprozessen Dritter:**

Vom Auswärtige Amt unterstützte Dritte verfügen teilweise über hilfreiche Zugänge zu wesentlichen Akteuren und können damit unmittelbar und niedrigschwellig auf komplexe Konfliktdynamiken reagieren.

- **Unterstützung multilateralen Engagements und strategische Kooperation auf staatlicher Ebene:** Das Auswärtige Amt unterstützt Mediationsverfahren der Vereinten Nationen, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und der Europäischen Union finanziell sowie durch personelle Expertise und ist bestrebt, bilaterale Kooperationen im Bereich Mediation zu vertiefen.

Konzeptionelle Weiterentwicklung und Professionalisierung:

Deutschland hat eine umfassende, theoretisch untermauerte Methodenexpertise entwickelt und glänzt durch eine besondere Vielfalt an zivilgesellschaftlichen Mediationsakteuren. Diese Akteure nutzen die auf langjähriger Praxis beruhende Expertise direkt für Mediationsprozesse und vermitteln diese auch beim Kapazitätsaufbau an lokale Akteure, Konfliktparteien und Kooperationspartner. Das Auswärtige Amt greift auf diese umfangreichen Erfahrungen zurück, um die Mediation auch konzeptionell weiterzuentwickeln, u. a. im Zusammenhang mit Konflikten, die mit der Klimakrise in Verbindung stehen. Die Einnahme einer unterstützenden oder direkten Vermittlerrolle setzt Vertrauen und

Glaubwürdigkeit bei allen Konfliktparteien gleichermaßen voraus. Integriertes Friedensengagement kann gute Vermittlungsvoraussetzungen schaffen, u. a. dadurch, dass Zugänge und Vertrauen zu allen Parteien des Konflikts entstehen. Gleichzeitig kann solcherart unterstützendes Engagement – vor allem wenn es auf eine Seite der Parteien konzentriert ist – zu einer wahrgenommenen Parteinahme führen. Deshalb wird jedes Engagement des Auswärtigen Amts in einem Konfliktkontext von Anfang an auf mögliche Dilemmata hinsichtlich der Zielsetzungen und Wirkung untersucht.

Demokratieförderung

Derzeit stehen Demokratien weltweit unter starkem Druck. Demokratiebewegungen sehen sich mit massiver staatlicher und nicht-staatlicher Gewalt konfrontiert, der Raum für zivilgesellschaftliches Engagement schwindet vielerorts. Das Instrumentarium der Demokratieförderung dient dem integrierten Friedensengagement in Kontexten, in denen demokratische Strukturen akut gefährdet sind und eine destabilisierende Wirkung droht wie bei jungen Demokratien, die sich nach Transitionsprozessen noch festigen müssen.

Für viele Krisenverläufe stellen gerade Wahlen sowie Fragen parlamentarischer Kontrolle und Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen kritische Punkte dar. Sind Teile der Bevölkerung von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen, kann dies den Ausbruch von Gewalt auslösen und bestehende Konfliktlinien vertiefen. Gleichzeitig können faire und freie Wahlen oder das Wissen um die Möglichkeit, sich auf friedlichem Wege Gehör zu verschaffen, eine gewaltlose Konfliktaustragung unterstützen. Vier Schwerpunktbereiche stehen im Vordergrund des Engagements des Auswärtigen Amts:

- **Wahlhilfe und -beobachtung:** Sie begleitet Wahlen auf allen Ebenen, die als besonders relevant angesehen werden, da sie gesamtpolitisch richtungsweisend sind, ihre demokratische Umsetzung als akut gefährdet gilt oder sie bspw. Bedeutung für die regionale Stabilität haben. Gegenstand der Wahlhilfe ist der gesamte Wahlzyklus, d. h. ausdrücklich auch der Zeitraum zwischen periodischen Wahlterminen.
- **Parlamentshilfe und -beratung:** Sie stärkt Parlamente gegenüber der Exe-

kutive, unterstützt sie bspw. bei der Öffentlichkeitsarbeit oder bei Maßnahmen zu einer größeren Bürgernähe, fördert gemeinsam mit der Bundestagsverwaltung den Austausch von Parlamentarierinnen und Parlamentariern sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und stellt Expertise für den Auf- und Ausbau parlamentarischer Strukturen zur Verfügung.

- **Stärkung der Zivilgesellschaft im demokratischen Prozess und Erhöhung der demokratischen Partizipation:**

Sie ist besonders akut in Kontexten, in denen zivilgesellschaftliches Engagement zunehmend durch staatliche und nicht staatliche Akteure ein-

geschränkt wird („shrinking spaces“). Ethnische, religiöse und andere vulnerable Gruppen, insbesondere auch Frauen und Jugendliche sowie Minderheiten werden in demokratische Entscheidungsprozesse einbezogen.

- **Unterstützung objektiver und freier Medien:** Diese Maßnahmen stärken eine pluralistische Medienöffentlichkeit als Grundlage demokratischer Meinungsbildung, die derzeit verstärkt durch gezielte Falschinformationen unter Druck gerät. Gleichzeitig ermöglichen neue Kommunikationstechnologien den Austausch und die Vernetzung der Zivilgesellschaft gerade auch in repressiven Kontexten.



Ta'ziz-Partnerschaft

Als Reaktion auf die Umbrüche des „Arabischen Frühlings“ entwickelte das Auswärtige Amt mit den Förderprogrammen Transformationspartnerschaft und Wissenschaftspartnerschaft zwei komplementäre und flexible Instrumente, um in den Ländern Nordafrikas und des Nahen Ostens demokratische und rechtsstaatliche Prozesse zu unterstützen und zivilgesellschaftliche Teilhabe und Vernetzung zu stärken. Die Transformationspartnerschaft wurde 2020-2021 neu ausgerichtet: Die eng an politischen Prozessen ansetzende Förderung der Abteilung S fokussiert seitdem Länder, in denen an demokratisch-rechtsstaatliche Transformationsprozesse angeknüpft werden kann. Die langfristig angelegte Wissenschaftspartnerschaft der Abteilung 6 behält mit ihren kultur- und bildungspolitischen Projekten die Möglichkeit, vorpolitische Freiräume für die künftige Generation in Ländern zu schaffen, die sich aktuell noch nicht auf einem Transformationsweg befinden. Beide Programme zusammen bilden die „Ta'ziz-Partnerschaft für Demokratie“. Das arabische Wort „Ta'ziz“ bedeutet Stärkung bzw. Konsolidierung und verdeutlicht den Kern des Programms: die Stärkung demokratischer Reformen und Strukturen.

Extremismusprävention und -bekämpfung

Radikalisierung und Extremismus sind weltweite Phänomene und besitzen großes Destabilisierungspotenzial auch für gefestigte Gesellschaften.

Durch Internet und globale Vernetzung wirken sie oftmals grenzüberschreitend. Insbesondere gewalttätiger Extremismus – das Nutzen, Unterstützen oder

Ermöglichen von Gewalt zur Erreichung politisch, ideologisch oder religiös extremistischer Ziele – verursacht Krisen, verlängert Konflikte und mindert Erfolgsaussichten in der Friedensförderung. Transnational operierende extremistische Gruppen können organisierte Kriminalität stärken und umgekehrt. Zudem bedrohen sie die Sicherheit von deutschen Bürgerinnen und Bürgern im In- und Ausland.

Um die destabilisierenden Effekte von Extremismus und Radikalisierung wirksam zu adressieren, bedarf es eines Zweiklangs aus präventiven und reaktiven Ansätzen.

Die Prävention setzt bei den Ursachen von gewalttätigem Extremismus und ihren strukturellen Faktoren an (Englisch: Preventing Violent Extremism/PVE) und nimmt dabei eine langfristige, entwicklungsorientierte Perspektive ein. Dagegen fokussiert sich das Vorgehen gegen gewalttätigen Extremismus auf Maßnahmen, die v. a. auf gefährdete Individuen, Gruppen oder Gemeinschaften ausgerichtet sind (Englisch: Countering Violent Extremism/CVE). Damit sollen bereits aktive extremistische Akteure an der Durchführung von Gewalttaten gehindert sowie in einem weiteren Schritt eine Deradikalisierung und Wiedereingliederung in die Gesellschaft ermöglicht werden.

Das integrierte Friedensengagement des Auswärtigen Amts setzt insbesondere beim Vorgehen gegen gewalttätigen Extremismus an und ergänzt es durch präventive Elemente. Dies geschieht schwerpunktmäßig in fragilen Kontexten, wo ein Wiedererstarken von extremistischen Gruppen zielgerichtet verhindert werden soll. Um gewalttätigem Extremismus in Krisen- und

Konfliktgebieten den Nährboden zu entziehen, ist es wichtig, dass Sicherheitskräfte und zivile Behörden so zusammenarbeiten, dass Menschen sich verstanden und sicher fühlen. Beispielsweise gehört dazu auch, toxische Männlichkeitsbilder zu bekämpfen, die ein gewaltverherrlichendes Bild propagieren. Gleichzeitig wird Deradikalisierung in manchen Staaten massiv politisiert und die Definition, wer Extremist ist, wird etwa für die Unterdrückung Oppositioneller genutzt. Daher müssen Maßnahmen in diesem Bereich sehr aufmerksam aufgesetzt und auf unseren Werten basierend reflektiert werden.

Bekämpfung transnationaler organisierter Kriminalität

Fast alle gegenwärtigen Großkrisen – von Afrika über den Nahen Osten und Afghanistan bis Südostasien und Lateinamerika – sind stark von Transnationaler Organisierter Kriminalität (TOK) beeinflusst, die konfliktverursachend, -verschärfend oder -verlängernd wirkt. TOK agiert in Konfliktkontexten und unterminiert durch die Schwächung staatlicher Strukturen Friedens- und Stabilisierungsbemühungen. Der Kampf gegen TOK soll daher stärker in den außen- und sicherheitspolitischen Fokus rücken.

In vielen Fällen kooperiert TOK mit terroristischen Gruppen. Zwar unterscheiden sich terroristische und kriminelle Gruppen in ihrer Motivation – Terrorismus hat meist die aktive Zerstörung staatlicher Autorität zum Ziel, während TOK in erster Linie gewinnorientiert ist – in vielen Krisenkontexten kooperieren sie aber, da sich Terrorismus über TOK mitfinanziert. Die Fähigkeitsentwicklung der Partnerländer zur effektiven Bekämpfung der TOK weist daher Schnittstellen mit der Terrorismusbekämpfung auf.

Analyse und Lagebild, konkrete Projekte sowie Politikempfehlungen zur Bekämpfung von TOK werden in enger Zusammenarbeit im Ressortkreis, mit internationalen Partnern und der Expertinnen- und Experten-Community entwickelt. Die bisherige Befassung mit der TOK über handelspolitische (Produktpiraterie), umweltpolitische (Naturschätze), migrations- bzw. menschenrechtspolitische (Schleusungskriminalität, Menschenhandel) oder polizeiliche (Drogen, Waffenschmuggel) Kanäle bietet hierbei wichtige Anknüpfungspunkte.

Ausblick



Welche Faktoren sind es, die gesellschaftlich unausweichliche Konflikte in gewalttätige Krisen abrutschen lassen? Um das zu verstehen und um früher, gezielter und effektiver agieren zu können, braucht es mehr und konkreteres (Erfahrungs-) Wissen. In den vergangenen Jahren gab es im Stabilisierungsbereich eine steile Lernkurve, weshalb es inzwischen ein gut ausdifferenziertes Instrumentarium gibt. Im Bereich der Prävention müssen das Verständnis und die Instrumente noch geschärft und verbessert werden. Krisenprävention ist eine Investition, die sich lohnt. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Krisen dieser Welt braucht dabei Ehrlichkeit und Demut, um gezielter, durchdachter und integrierter einen Unterschied zu machen.

Eine integrierte, pragmatische und konkret tätige Friedenspolitik muss sich immer wieder selbst hinterfragen, um wirkliche Fortschritte erreichen zu können. Das vorliegende Konzept verbindet wertvolle – oft auch schwierige –

Erfahrungen aus früheren Konflikten wie Afghanistan und Irak mit einem Blick nach vorne. Auch wenn die Auswirkungen des russischen Angriffs auf die Ukraine zum Redaktionszeitpunkt des vorliegenden Konzepts noch nicht voll absehbar sind, so verlangen die Herausforderungen es ganz klar, die eigene Strategiefähigkeit in hochdynamischen Kontexten immer wieder zu hinterfragen und weiterzuentwickeln. Werte und Interessen, die dieses Handeln leiten, sind dabei keine Gegenpole, sondern gehören zusammen. Eine klare Definition von Interessen und damit verbundenen Zielen trägt dabei nicht nur zur besseren strategischen Aufstellung bei, sondern insbesondere auch zur Transparenz, Berechenbarkeit und Verlässlichkeit für Partner. Die in diesem Konzept beschriebenen Fähigkeiten stellt das Auswärtige Amt in den Dienst einer aktiven Friedenspolitik.

Impressum

Herausgeber

Auswärtiges Amt
Abteilung S
Werderscher Markt 1
10117 Berlin

Stand

Dezember 2022

Druck

Zarbock GmbH und Co. KG
Sontraer Straße 6
60386 Frankfurt am Main

Gestaltung

LHLK Agentur für Kommunikation GmbH
10827 Berlin

Bildnachweis

Martine Perret / UN Photo / Titel
Uli Deck / picture alliance / dpa / S. 6
Florian Gaertner / picture alliance / photothek / S. 11
Preview / Auswärtiges Amt / Karte S. 12
Liesa Johannssen / picture alliance / photothek / S. 18
Mohammed Elshamy / picture alliance / AA / S. 24
Gema Cortes / UN Photo / S. 28
privat / S. 35
ASSOCIATED PRESS / S. 38
Mahmoud Hjjaj / picture alliance / AA / S. 46
ASSOCIATED PRESS / S. 50
Frank Hammerschmidt / picture alliance / dpa / S. 54

