



Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten - Ressortübergreifende Leitlinien -

August 2012

I. Vorbemerkungen

Über Jahrhunderte stellten starke, funktionierende Staaten die größte Gefahr für den globalen Frieden dar. Heute sind vor allem schwache staatliche Gebilde eine große Herausforderung für die globale Sicherheit. Sie bilden grenzüberschreitende Destabilisierungspotentiale, dienen als Umschlagsplätze für illegale Waffen-, Drogen-, Menschen- und Kulturguthandel, als Rückzugsräume für terroristische Netzwerke, und sie bedrohen den legalen Handelsverkehr. Inaktivität birgt meist große Risiken auch für unsere eigene Sicherheit. Es besteht Einigkeit: Die Relevanz solcher „fragiler Staaten“ als Problemfeld und Aufgabe für die internationale Politik wird zunehmen.

Fragile Staaten sind gekennzeichnet durch substantielle Defizite in einer oder mehrerer der drei klassischen Staatlichkeitsdimensionen: Gewaltmonopol/funktionierende Herrschaft, Legitimität und Erbringung staatlicher Grundleistungen. Die Legitimität staatlicher Institutionen und soziales Vertrauen sind in der Regel erodiert, das governance-Niveau niedrig. Hinzu kommen häufig erhebliche soziale und politische Spannungen sowie gewaltsame Konflikte. Gescheiterte Staaten verkörpern die extreme Ausprägung von Fragilität. Die Erosion staatlicher Strukturen vollzieht sich oft schleichend und teilweise in Wellenbewegungen. Meist geht Fragilität mit einem Höchstmaß an Armut und gesellschaftlicher Ungleichheit einher. In jedem Fall ist auch mit solchen Akteuren zu rechnen, deren Interesse an politisch-gesellschaftlicher Transformation vor dem Hintergrund des Erhalts der eigenen Macht- und Wirtschaftsbasis begrenzt ist. Lokale Eliten sind nicht selten Nutznießer von fragiler Staatlichkeit und betreiben „Fragilitätsmanagement“.

Fragilität und Konflikt sind in einer globalisierten Welt sowohl in ihren Ursachen als auch in ihren Wirkungen nicht regional begrenzt zu denken. Globale Strukturen und Faktoren können lokale Fragilität auslösen und verstetigen. Dazu zählen Anlagemöglichkeiten für illegal erworbene Gelder, illegaler Waffen-, Drogen- und Menschenhandel, der Handel mit Rohstoffen und archäologischen Kulturgütern aus fragilen und konfliktbeeinträchtigten Staaten. Ansätze zur Überwindung von Fragilität müssen daher auf globaler, regionaler und lokaler, länderspezifischer Ebene verfolgt werden.

Jahrzehntelange Erfahrung des internationalen Krisenmanagements bestätigt den untrennbaren Zusammenhang von Sicherheit und Entwicklung. Auch der Weltentwicklungsbericht der Weltbank 2011 behandelt den engen Zusammenhang von Fragilität mit politischen Konflikten, aber auch mit krimineller Gewalt. Er spricht außerdem von einer zyklischen Wiederholung von Gewaltphänomenen, denen sich viele fragile Staaten ausgesetzt sehen.

Die vorliegenden Leitlinien zum Umgang mit fragilen Staaten liefern einen Referenzrahmen für die Zusammenarbeit mit und gegenüber fragilen Staaten. Sie setzen einen Auftrag des am 26.10.2009 unterzeichneten Koalitionsvertrags um, Konzepte für die Zusammenarbeit mit fragilen und zerfallenden Staaten zu entwickeln. Sie sollen Ziele und Handlungsprinzipien der Bundesregierung verdeutlichen und damit im Sinne eines vernetzten Ansatzes zu kohärentem Handeln nach außen und innen beitragen.

II. Handlungsrahmen

Das Engagement der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten ist grundsätzlich multilateral ausgerichtet, prioritär dem Ziel wirksamer Krisenprävention verpflichtet und erfolgt, wo immer möglich, in Abstimmung und Kooperation mit unseren europäischen und internationalen Partnern. Es ist ebenso wertegeleitet, wie es deutsche Interessen berücksichtigt. Dabei wird das eigene Engagement stets auch geleitet von der Frage des Mehrwerts und der Wirksamkeit im Konzert anderer Akteure.

Mit dem 2004 verabschiedeten Aktionsplan Zivile Krisenprävention wie auch mit dem Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr besteht ein Bezugsrahmen für die primär auf Krisenprävention ausgerichtete Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten. Diese Politik soll nachhaltig wirken und die verfügbaren Instrumente unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit nutzen, um im Ergebnis Konfliktursachen zu beseitigen, den friedlichen Interessenausgleich innerhalb fragiler Staaten und Regionen zu fördern, Ursachen von Fragilität zu überwinden und Transformationsprozesse zu unterstützen.

Die bisher auf nationaler Ebene entwickelten Instrumente und Verfahren der Koordinierung (insbesondere: Ressortkreis Zivile Krisenprävention, Beirat Zivile Krisenprävention, länderspezifische Koordinationsgremien) sind eine wertvolle Grundlage für jetziges Handeln wie auch für zukünftige Überlegungen zur Ausgestaltung einer ressortgemeinsamen Politik gegenüber fragilen Staaten.

Dabei vollzieht sich die Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten in einem Handlungsrahmen, der durch die internationale Einbindung Deutschlands, insbesondere in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, ebenso vorgezeichnet ist wie durch Vorgaben der Verfassung und Koordinierungsmechanismen auf nationaler Ebene.

Auf globaler Ebene schaffen die Vereinten Nationen (VN) Legitimität für internationales Handeln. Die Charta der VN bleibt verbindliche Grundlage für die Politik der Bundesregierung. Wenn die VN oder in Übereinstimmung mit der VN-Charta handelnde Regionalorganisationen in fragilen Staaten oder Regionen präsent sind, sind sie für die Bundesregierung ein Ausgangspunkt ihrer Überlegungen bei der Planung und Implementierung eigener Aktivitäten. VN, Entwicklungsbanken und EU spielen eine zentrale Rolle als Geber in fragilen Staaten, umso mehr in Situationen, in denen sich bilaterale Geber eher zurückhalten. Sie können koordinierend für die Arbeitsteilung unterschiedlicher Geber tätig werden. In der Ausgestaltung des Engagements sind die *Fragile State Principles* der OECD (OECD 2007) sowie der im Dezember 2011 in Busan von Geber- und Entwicklungsländern gemeinsam verabschiedete *New Deal on International Engagement in fragile states* wichtige Orientierungsrahmen.

Die Beratung und Entscheidung innerhalb der Bundesregierung erfolgt grundsätzlich im Rahmen einer Willensbildung der internationalen Gemeinschaft, in die deutsche Bündnisinteressen und -verpflichtungen einfließen. Deutsche Maßnahmen gegenüber fragilen Staaten erfolgen einzelfallbezogen. Sie berücksichtigen die konzeptionelle Übereinstimmung mit der Europäischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2003 und dem Strategischen Konzept der NATO von Lissabon 2010.

III. Ziele und Prinzipien

Ziele

Das primäre Ziel jeder auf die Erhaltung von Frieden und Sicherheit gerichteten Politik besteht darin, gewaltsame Konflikte im Vorfeld ihres Entstehens zu verhindern.

Sollte es in Krisensituationen dennoch zu gewaltsamen Entwicklungen in fragilen Staaten kommen, haben die Schaffung eines sicheren Umfelds und die Herstellung von Basissicherheit für die Bevölkerung hohe Priorität. Ohne sicheres Umfeld sind Stabilisierungs- und Entwicklungserfolge nicht zu erzielen. Die Erfahrung zeigt, dass bei internationalen Engagements mit militärischer und/oder polizeilicher Komponente ein quantitativ angemessenes und ausreichend robustes Profil gerade zu Beginn des Einsatzes als Erfolgsfaktor gelten kann. Auf mittlere Sicht entscheidend ist die Verankerung von vor Ort anerkannten Mechanismen der Konfliktbeilegung und Mediation.

Die Deckung menschlicher Grundbedürfnisse (auch durch Instrumente der Not- und Übergangshilfe) und die Einhaltung grundlegender Menschenrechte wie dem Recht auf Leben, dem Recht auf Nahrung und dem Recht auf körperliche Unversehrtheit ist zentrale Aufgabe und humanitäres Gebot. Frühe, sichtbare Erfolge, z.B. bei der Ernährungssicherung, sind wichtig, um das Vertrauen der Bevölkerung zu gewinnen.

Mittel- und langfristige Ziele unseres Engagements in fragilen Staaten sind die Unterstützung bei Aufbau und Stärkung von Staatlichkeit, bei der Gestaltung von Transformationsprozessen und weiteren Schritten der Konflikt- und Krisenprävention und Friedenskonsolidierung. Wir zielen dabei auf eine Staatlichkeit, bei der institutionalisierte und rechtlich abgesicherte Mechanismen der gleichberechtigten politischen Teilhabe bestehen, in der die Menschenrechte geachtet und realisiert werden, gute Regierungsführung praktiziert wird und für alle Teile der Bevölkerung gleichberechtigter Zugang zu sozialen und sonstigen wesentlichen Dienstleistungen besteht, vor allem in den Bereichen Recht/Justiz, Ernährung, Gesundheit und Bildung. Besonderes Augenmerk verdient die Achtung der Rechte von Frauen und deren aktive Einbindung in Transformationsprozesse sowie die Achtung der Rechte von Kindern, die unter anderem in der VN-Kinderrechtskonvention niedergelegt sind. Es gilt außerdem, die spezifischen Belange und Rechte von Minderheiten zu wahren.

Prinzipien

Ein politisches System kann nur dann mittel- bis langfristig stabil sein, wenn es auf lokalen Legitimitätsvorstellungen beruht. Daher gilt es, an endogene Traditionen und Institutionen weitgehend anzuknüpfen, auch wenn diese nicht in vollem Umfang denen liberaler Demokratien entsprechen, und sie durch *agents of change* weiterzuentwickeln. Diese kulturelle Offenheit findet ihre Grenze, wenn die universellen Menschenrechte verletzt werden.

Die Herausbildung funktionsfähiger Staaten und lebendiger Gesellschaften ist ein langfristiger und inhärent endogener politischer Prozess, der Eigenverantwortung erfordert. Einflussmöglichkeiten externer Akteure sind begrenzt. Eine zu dominante Rolle der internationalen Gemeinschaft kann hier sogar schaden. Jeder Transformationsprozess beinhaltet erfahrungsgemäß auch Rückschläge. Die

längerfristige Unterstützung der betroffenen Gesellschaften einschließlich zivilgesellschaftlicher Akteure ist somit eine zentrale Voraussetzung für erfolgreiche Transformation.

Die internationale Gemeinschaft muss bei ihren Stabilisierungs- und Aufbaumühungen die lokalen Eliten einbinden und wesentliche Kerngruppen aktiv beteiligen (*inclusive-enough pacts*). Es liegt in der Verantwortung der Bevölkerung der jeweiligen Länder, über ihre Führer und Autoritäten zu entscheiden.

Deutschlands Engagement in fragilen Staaten orientiert sich an einem realistischen und pragmatischen Ansatz, der Handlungsspielräume grundsätzlich aus einem Verständnis des lokalen Kontext (Geschichte, Kultur, Politik) heraus definiert. Dabei leiten uns die Grundsätze der *local ownership* und des *do no harm*.

Konfliktmindernde Aktivitäten von Regionalorganisationen (z.B. Afrikanische Union, Arabische Liga, ECOWAS) werden durch deren politische, ökonomische und kulturelle Nähe in der Regel besondere Wirkung und Legitimität entfalten. Die politische und materielle Unterstützung ihrer Aktivitäten und Kapazitäten zur Konfliktverhütung und im Krisenmanagement sind bedeutsame Erfolgsfaktoren. Regionalorganisationen sollten daher zu krisenpräventiver Aktivität ermutigt und beim Aufbau ihrer Kapazitäten zur Konfliktverhütung und für das Krisenmanagement weiter gestärkt werden.

Engagement in Krisengebieten erfordert umfassende Koordinierung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene, mit der eine internationale Arbeitsteilung einhergehen sollte. Häufig treten in Krisenregionen eine Vielzahl internationaler Akteure auf. Gerade dann ist eine gemeinsame strategische Vision von Bedeutung.

Die bereitgestellten Ressourcen müssen stets in einem angemessenen Verhältnis zu den Zielen des Engagements stehen. Alle beteiligten Ressorts müssen Umfang und Ausrichtung eigener Beiträge regelmäßig dem tatsächlichen Transformationsverlauf anpassen. Auf politische Entwicklungen in fragilen Staaten sollte schnell und flexibel reagiert werden können.

Das Engagement in fragilen Staaten ist mit Risiken verbunden. Rückschläge und Misserfolge sind daher von vornherein mit einzukalkulieren.

Das Interesse der deutschen Öffentlichkeit und der Medien an akuten Konfliktlagen in fragilen Staaten ist groß. Die Erwartung der Öffentlichkeit an kurzfristige Stabilisierungs- und Entwicklungserfolge des internationalen Engagements kontrastiert mit der Realität komplexer Konfliktlagen, dem Erfordernis von langfristig angelegtem Engagement und der Möglichkeit von Rückschlägen. Eine aktive, frühe und realistische Vermittlung der Möglichkeiten, Grenzen und Zeithorizonte des internationalen Engagements gegenüber der Öffentlichkeit ist die Voraussetzung für die Akzeptanz der Bürgerinnen und Bürger.

IV. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das deutsche Engagement gegenüber fragilen Staaten ist eine ressortübergreifende Aufgabe, die den gesamten Prozess von der Krisenprävention, über eventuelle Maßnahmen der Konfliktbeilegung bis zur Förderung nachhaltiger Entwicklung umfasst. Um dieses Engagement noch weiter zu stärken, ist die Umsetzung der folgenden konzeptionellen, verfahrenstechnischen und strukturellen Maßnahmen vorgesehen:

(a) Konzeptionelle Schlussfolgerungen und Empfehlungen:

- Im Sinne nachhaltig wirkender Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik gegenüber fragilen Staaten stellt sich die Bundesregierung grundsätzlich auf die Notwendigkeit eines längerfristigen Engagements ein. Dieses Engagement sollte sich stets daran messen, welche Ziele tatsächlich realistisch sind und welche Kernaufgaben im Vordergrund stehen (Priorisierung). Die aufgewendeten Ressourcen sollten in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.
- Unabhängig vom Einzelfall sind Schlüsselfähigkeiten und Kernkompetenzen des deutschen Engagements gegenüber fragilen Staaten zu definieren. Diese werden regelmäßig überprüft und bei Bedarf fortentwickelt.
- Das Engagement der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten wird sich in erster Linie auf diese definierten Kernkompetenzen und -aufgaben konzentrieren. Dabei erfordert die Planung der eigenen Beiträge eine effektive internationale Arbeitsteilung und eine enge Abstimmung mit bilateralen und multilateralen Partnern.

(b) Verfahrenstechnische und strukturelle Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Bei krisenhaften Zuspitzungen in fragilen Staaten und einer mittelbar auch uns bedrohenden Entwicklung ist es entscheidend, die Expertise aller relevanten Ressorts schnell zu bündeln. Ein gutes Beispiel hierfür ist die im November 2010 einberufene Sudan Task Force.

Anknüpfend an den laufenden Austausch zwischen den Ressorts werden bei krisenhaften Entwicklungen länder- oder regionenspezifische Task Forces gebildet. Sie werden einberufen und geleitet durch den/die zuständige/n Regionalbeauftragte/n des Auswärtigen Amtes. Dies geschieht in Abstimmung mit den Pendanten aus BMVg, BMZ oder anderer im Einzelfall relevanter Ressorts. Der Berichterstattung der deutschen Botschaften im Ausland kommt neben anderen Quellen eine besondere Rolle bei der Frühwarnung zu. Die rasche Bildung einer ressortübergreifenden Task Force sichert den schnellen Übergang von der Frühwarnung zum schnellen Handeln (*early warning - early action*). Auch die Expertise des Beirats Zivile Krisenprävention sollte in dieser Phase einfließen.

In Einzelfällen kann die Task Force auch auf einer noch höherrangigen Ebene (ggfs. auch Ebene der Staatssekretäre) tagen. Darüber hinaus können aktuelle Krisen anlassbezogen zusätzlich auch im Ressortkreis Zivile Krisenprävention angesprochen werden.

Die ressortübergreifende Task Force wird u.a. folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Frühzeitige Lage- und Machtstrukturanalyse; dabei gegebenenfalls Einbeziehung von Think Tanks und externer fachlicher Expertise,
- regelmäßige Information aller relevanter Stellen der Bundesregierung über aktuelle Entwicklungen,
- Formulierung und Festlegung klarer Ziele und Kriterien für deutsches Engagement (*benchmarking*),
- Abstimmung der Ressortbeiträge und des ressortgemeinsamen Vorgehens,
- Internationale Abstimmung (Entwicklung multinational abgestimmter Strategien) und
- Abstimmung über Kooperationspartner in der Krisenregion.

Ein verstärkter Personalaustausch der Ressorts sowie ressortgemeinsame Aus- und Fortbildung sind sowohl auf Länder oder Regionen bezogen als auch zu einzelnen Querschnittsthemen aus dem Politikfeld „fragile Staaten“ sinnvoll. Dem Ressortkreis Zivile Krisenprävention kommt bei diesen Fragen eine Impulsfunktion zu.

Das neue Strukturelement der ressortübergreifenden Task Force wird nach Jahresfrist auf Wirksamkeit der Koordinierung und Ergebnisse der ergriffenen Maßnahmen überprüft.