



Stellungnahme

ZUM RUSSISCHEN ANGRIFFSKRIEG GEGEN DIE UKRAINE

Empfehlungen des Beirats der Bundesregierung
Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Mit dem völkerrechtswidrigen Angriff der russischen Föderation auf die Ukraine seit dem 24. Februar 2022 hat sich die sicherheitspolitische Situation nicht nur in Europa grundlegend verändert. Als Atommacht mit VETO-Recht im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen führt die russische Regierung einen brutalen Angriffskrieg gegen die Ukraine und stellt deren Existenz in Frage. Als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates kann sie zugleich Maßnahmen der UN-Friedenssicherung blockieren und internationalen Beistand für die ukrainische Regierung und Maßnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung und Flüchtenden behindern.

Der Angriff auf die Ukraine und die systematisch auf die Zivilbevölkerung zielende Kriegführung ist ein Angriff auf die Charta der Vereinten Nationen, die Grundlagen des Völkerrechts und universelle Werte. Es ist die grundlegende Abkehr von einer Weltordnung des regelbasierten Multilateralismus und folgt dem Impetus eines großrussischen Imperialismus. Es gab bei vielen Regierungen Europas und der Vereinigten Staaten nach der Annexion der Krim sowie dem von Russland geförderten und betriebenen Krieg im Donbass noch die Hoffnung, auf diplomatischen Wegen eine Ausweitung des Krieges zu verhindern und langfristig zur Charta von Paris zurückkehren zu können. Diese Hoffnung hat sich mit dem erneuten Angriff auf die Ukraine bis auf weiteres als Illusion erwiesen.

Die Ukraine wurde erst durch ihren vollständigen Verzicht auf die auf ihrem Territorium stationierten Atomwaffen im Jahr 1994 angreifbar. Die russische Regierung setzt das Drohpotential der Atomwaffen ein, um andere Staaten von einer direkten militärischen Unterstützung abzuhalten. Dies bedeutet auch einen großen Rückschlag für weltweite atomare Abrüstung. Staaten, die im Besitz von Atomwaffen sind, werden noch weniger bereit sein, die Verfügbarkeit und Ausstattung von Atomwaffen einzuschränken.

Das Politikfeld der zivilen Krisenprävention und Friedensförderung erfuhr nach Ende des Ost-West-Konflikts in den 1990er Jahren mit den Balkankriegen steigende Anerkennung. Da zwischenstaatliche Gewaltkonflikte seltener geworden waren, lag der Fokus der zivilen Krisenprävention und ihrer neuen Instrumente auf der Prävention und Überwindung innerstaatlicher Gewaltkonflikte und fragiler Staatlichkeit. Dies gilt auch für die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ der Bundesregierung von 2017. Zwischenstaatliche Kriege gerieten in Krisenprävention und deutscher Außenpolitik fast in Vergessenheit. In breiten Teilen der deutschen Gesellschaft, auch der friedenspolitischen Öffentlichkeit, wurde das Bedrohungspotenzial von Machthabern unterschätzt, die auf militärische Durchsetzung ihrer Interessen setzen.

Ziel von Krisenprävention und Friedensförderung ist, zur Verhinderung und Beendigung von Gewalt beizutragen und eine friedliche Konfliktbearbeitung zu fördern. Gleichzeitig sollen besonders gefährdete Gruppen aktiv vor direkter Gewalt geschützt werden. In laufenden zwischenstaatlichen, bewaffneten Konflikten sind die Wirkungsmöglichkeiten von ziviler Konfliktbearbeitung jenseits von Diplomatie eingeschränkt. Aber Akteur:innen aus humanitärer Hilfe, Entwicklungs- und Friedensarbeit leisten in dieser Phase, wie aktuell in der Ukraine, wichtige Beiträge. So begleiten sie traumatisierte Menschen, dokumentieren Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen und sichern das kollektive historisch-kulturelle Gedächtnis vor der Vernichtung. Sie helfen, während der kriegerischen Auseinandersetzungen in und zwischen den betroffenen Gesellschaften Brücken der Menschlichkeit zu erhalten.

In seiner Regierungserklärung am 27. Februar 2022 hat Bundeskanzler Olaf Scholz eine umfassende Anpassung der deutschen Friedens- und Sicherheitspolitik angekündigt. Die grundlegend veränderte sicherheitspolitische Situation löst in der deutschen und anderen europäischen Gesellschaften vielfältige Verunsicherungen aus. Es gehört zur politischen Verantwortung, sich vorausschauend mit der sich dynamisch entwickelnden Situation auseinanderzusetzen. Dafür ist es wichtig, offene Debatten im Bundestag und Medien zu führen und die deutsche Gesellschaft durch aktive Kommunikation mitzunehmen auf dem

Weg in eine veränderte Außen-, Friedens- und Sicherheitspolitik, mit der Deutschland weltweit stärker Mitverantwortung für den Frieden wahrnimmt. Eine gute Gelegenheit ist die beginnende Diskussion um die Nationale Sicherheitsstrategie.

Empfehlungen

Um den wachsenden Herausforderungen multipler Krisen überhaupt begegnen zu können, gilt es, das Völkerrecht als Grundlage globaler Ordnung zu verteidigen.

Das Recht der nationalen Selbstverteidigung ist Voraussetzung, damit das internationale Gewaltverbot überhaupt akzeptiert werden kann. Um dieses Völkerrecht wahrzunehmen, ist eine Verteidigungsfähigkeit unabdingbar. Das Verständnis von kollektiver Sicherheit setzt die Möglichkeit zum Beistand gegenüber Aggressoren voraus. Brüchen des Völkerrechts nicht entgegenzutreten, zersetzt das Völkerrecht und bereitet dem „Recht des Stärkeren“ den Boden.

Verbrechen gegen die Menschlichkeit und massive Verletzungen des Völkerrechts (Kriegsverbrechen) müssen auch im Blick auf Prävention zukünftiger Verbrechen geahndet und durch den Internationalen Strafgerichtshof zur Anklage gebracht werden. Die Bundesregierung sollte daher Institutionen zur Durchsetzung des Völkerrechts und Verfahren auf Grundlage des Völkerstrafrechts noch stärker unterstützen. Es sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in Deutschland zur Anklage zu bringen.

Auf dieser Grundlage formuliert der Beirat folgende Empfehlungen:

Den historischen Kontext und kollektive Erfahrungen osteuropäischer Staaten stärker zu berücksichtigen

„Berechtigte Sicherheitsinteressen“ wurden in öffentlichen Diskussionen in Deutschland vor allem der russischen Föderation zuerkannt. Teilungs- und Okkupationserfahrungen osteuropäischer Länder wurden nur wenig wahrgenommen. Das „Nie wieder!“ wird gerade in diesen Ländern aufgrund ihrer Leidenserfahrung übersetzt in: „Nie wieder wehrlos, nie wieder allein!“.

Es ist wenig bekannt, dass in der heutigen Ukraine und Weißrussland ein Schwerpunkt des deutschen Vernichtungskrieges durch Wehrmacht, Einsatzgruppen von Sicherheitspolizei und Sicherheitsdienst lag. Diese Tatsache kommt in gegenwärtigen Diskussionen um Solidaritätsverpflichtungen gegenüber der Ukraine kaum vor. Allein in der Ukraine fielen dem deutschen Vernichtungskrieg acht Millionen Menschen, darunter fünf Millionen Zivilist:innen und 1,5 Millionen jüdische Menschen zum Opfer. Hier können Maßnahmen historisch-politischer Bildung einen Beitrag zu einer differenzierten Darstellung leisten.

Andere gefährdete Konfliktgebiete zu stabilisieren

Georgien, die Republik Moldau und die baltischen Staaten sind durch den Expansionismus der russischen Regierung besonders gefährdet. Diese Länder brauchen internationale Aufmerksamkeit, finanzielle und politische Unterstützung und neue Angebote einer Zusammenarbeit. Im Rahmen von Krisenfrüherkennung und strategischer Vorausschau ist der Fokus ebenfalls auf den westlichen Balkan zu lenken. Die Besuche der deutschen Außenministerin Annalena Baerbock in Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Serbien, Moldawien, Westafrika und Baltikum waren dafür wichtige Signale. Auf Konfliktregionen wie in Syrien, Libyen, Zentralafrikanischen Republik oder Mali wirken russischen Interessen destabilisierend oder erschweren politische Lösungen. Die Auswirkungen eines verlängerten Kriegs in der Ukraine und eine mögliche Schwächung der russischen militärischen Präsenz dort sind in Szenarien einzubeziehen.

Kurzfristige „Brotaufstände“ oder langfristige destabilisierende Wirkung auf Krisenregionen wie dem Horn von Afrika oder dem Sahel sind zu befürchten. Die weltweiten Auswirkungen reduzierter Weizen- und Maisexporte, beispielsweise auf den Libanon, Afghanistan oder Somalia, steigende Energiepreise und damit Preissteigerungen auf weitere lebenswichtige Produkte, sowie sogenannte Sekundäreffekte, wie internationale Sanktionen auf die Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln, müssen beobachtet werden. Im Rahmen der internationalen Handels- und Finanzpolitik, sowie durch Maßnahmen der G-7 und G-20 sollten Maßnahmen identifiziert und beschlossen werden, die möglichen Hungerkrisen entgegenwirken.

Die bisherige politische Geschlossenheit gegenüber der russischen Aggression weiter zu wahren

Die Bundesregierung sollte so entschlossen und umfassend wie möglich agieren, ohne dabei das nicht verantwortbare Eskalationsrisiko einer direkten Kriegsbeteiligung im völkerrechtlichen Sinn einzugehen. Dies gilt insbesondere in EU und NATO bei der Unterstützung der Sanktionen und anderen indirekten Beistandsmaßnahmen.

Überlebenssichernde Maßnahmen für die bombardierte und belagerte Zivilbevölkerung in der Ukraine durch direkte Unterstützung von Hilfsorganisationen, wie etwa des Internationalen Komitee des Rotes Kreuzes, aber auch Medienplattformen sollten verstärkt werden. Der Druck zur Schaffung und Einhaltung humanitärer Korridore muss weiter erhöht werden. Eine erfolgreiche Durchführung zur Evakuierung kann einen Einstieg in weitere Verhandlungsschritte darstellen. Nach Abzug der OSZE-Beobachtermission sollten andere Möglichkeiten internationaler Verifizierung dringend geprüft werden.

An der Unterstützung der diplomatischen Bemühungen festzuhalten

Auch wenn die russische Regierung ihre Glaubwürdigkeit verspielt hat, sind diplomatische Möglichkeiten weiterhin voll auszureizen, um eine Verhandlungslösung auf verschiedenen Ebenen voranzubringen. Staaten, die Zugang zu den Kriegsparteien haben, sollten sich koordinieren, um eine Fragmentierung diplomatischer Initiativen zu verhindern.

Die ukrainische Zivilgesellschaft unterstützen

Die vielfältigen Initiativen aus der ukrainischen Zivilgesellschaft sowie den Religionsgemeinschaften in der Ukraine zum Überleben im Krieg und zur konstruktiven Bearbeitung der Konflikte sind wesentliche Beiträge für die langfristige Befriedung der Situation. Sie verdienen die öffentliche, wirtschaftliche und finanzielle Unterstützung der Bundesregierung und die Vermittlung von Partnerschaften.

Die Fähigkeiten zum grenz- und lagerüberschreitenden Brückenbau zu fördern

Kultureller und wissenschaftlicher Austausch mit Russland aber auch die Arbeit des Volksbundes Deutsche Kriegsgräberfürsorge („Versöhnung über den Gräbern“) wurde ausgesetzt. Es bleibt aber wichtig, zivilgesellschaftliche Brücken aufrecht zu erhalten, um der Entfremdung und zunehmenden Kommunikationsblockaden entgegenzuwirken. Diese Brücken müssen so gestaltet werden, dass sie nicht zur propagandistischen Legitimierung gewaltsam geschaffener Fakten missbraucht werden können. Dabei kommt den Religionsgemeinschaften, die oftmals im verbindlichen langjährigen Austausch über vielfältige Grenzen hinweg tätig sind, auch eine Bedeutung zu. Mit der russisch-orthodoxen Kirche, deren Patriarch den Angriffskrieg Putins mitträgt und unterstützt, sollten Kommunikationswege auf anderen Ebenen gesucht werden, in denen ein wertebasierter Dialog noch möglich ist.

Desinformationen und Hass entgegenwirken

Es existieren Desinformationskampagnen, mit denen die demokratische Führung der Ukraine als neonazistisch diffamiert und ihre staatliche Souveränität in Frage gestellt wird. Zudem werden gefälschte und echte Meldungen über Diskriminierung von russischsprachigen Menschen für propagandistische Zwecke missbraucht. Solcherart Desinformation sollten durch Medienprogramme und Einrichtungen politischer Bildung faktenbasiert und glaubwürdig entgegengewirkt werden, um gesellschaftliche Spaltung und die Entstehung von Hass zu verhindern.

Die Verteidigungsfähigkeit gewährleisten

Die Ankündigung des Sondervermögens für die Bundeswehr von 100 Milliarden Euro und eines alljährlichen Verteidigungsetats von über 2% des Bruttoinlandsprodukts durch Bundeskanzler Olaf Scholz am vierten Kriegstag wirkte international als Zeichen deutscher Entschlossenheit. Vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Friedens- und Verteidigungsauftrages sind wesentliche Schlüsselfragen zu klären: zur Bedrohungsanalyse und -wahrnehmung, zur Resilienz und Wehrhaftigkeit von Staat und Gesellschaft, zum Stand der realen Einsatzfähigkeit der Bundeswehr im Rahmen der Bündnisverteidigung, zu ihrem bisher eher schwerfälligen Beschaffungswesen etc. Diese Fragen sollten auch in zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Foren diskutiert werden.

Den umfassenden Sicherheitsbegriff in der Nationalen Sicherheitsstrategie verankern

Eine neue Sicherheitspolitik muss weitaus mehr leisten, als die Bundeswehr besser auszustatten und verteidigungsfähig zu machen. Die öffentliche sicherheitspolitische Diskussion darf sich nicht auf die militärische Dimension beschränken. Staatliche und menschliche Sicherheit, Energie-, Klima- und Cybersicherheit gehören untrennbar zusammen. Nur ein ressortgemeinsamer und kohärenter Politikansatz kann der Komplexität des aktuellen Konflikts und zukünftigen Krisen gerecht werden. Diplomatie, zivile Konfliktbearbeitung und Stärkung zivilgesellschaftlicher Beiträge, Mediation, aber auch eine rechtsstaatlich agierende Polizei und Justiz erfordern ein Engagement, das koordiniert wird und auf Dauer angelegt ist. Daher ist es richtig und notwendig, wenn die Nationale Sicherheitsstrategie bewusst „ein umfassendes Verständnis von Sicherheit“ anlegt und einen entsprechend „breiten Instrumentenkoffer“ entwickelt, der mit ausgewogenen Fähigkeiten und Kapazitäten unterlegt werden muss.

Gerade deshalb kündigte der aktuelle Koalitionsvertrag die Erarbeitung „ziviler Planziele“ für Krisenprävention und Friedensförderung an. Die mittelfristige Haushaltsplanung läuft bisher dem Ziel entgegen, zivile Fähigkeiten in internationaler Verantwortung umfassend zu stärken. Die im Koalitionsvertrag festgeschriebene feministische Außenpolitik sollte im Angesicht des Krieges konkretisiert und in die Praxis umgesetzt werden. Sie kann auf der internationalen Agenda für Frauen, Frieden und Sicherheit aufbauen.

Krisenfrüherkennung und strategische Vorausschau zu stärken

Die Großkrisen der letzten Jahre kamen – trotz vorhandener Warnungen – in der Regel „überraschend“: der Großangriff vom 24. Februar, der Fall der afghanischen Regierung, die Flutkatastrophe im Ahrtal und die Corona-Pandemie. Warum funktionierten Strukturen, Formate und Abläufe der Krisenfrühwarnung, die inzwischen aufgebaut wurden, nicht? Warum fehlte es an strategischer Vorausschau? Warum wurden aus früheren Fällen keine Schlüsse gezogen und Worst-Case-Szenarien nicht einbezogen?

Angesichts der fortschreitenden Eskalation in der Ukraine muss sich die Bundesrepublik auf eine lange Zeit grundlegender konfrontativer Auseinandersetzung mit der Russischen Föderation einstellen. Es wird darauf ankommen, den Konflikt, der unsere friedens- und sicherheitspolitische Realität aller Voraussicht nach auf viele Jahre bestimmen wird, anzunehmen und ihn mit strategischer Geduld und Entschiedenheit auszutragen. Dabei sollten Augenmaß und die Bereitschaft zum Lernen eine zentrale Rolle einnehmen.

Der Beirat der Bundesregierung Zivile Krisenprävention und Friedensförderung

Der Beirat bündelt zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Expertise zur Krisenprävention und Friedensförderung und berät die Arbeit der Bundesregierung. Er setzt sich aus 20 Expert*innen aus Wissenschaft, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Er begleitet die Umsetzung der 2017 von der Bundesregierung beschlossenen Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Durch seine Arbeit fördert der Beirat aktiv den Austausch der Bundesregierung mit der Zivilgesellschaft. Zu übergreifenden strategischen Fragen kann der Beirat öffentlich Stellung beziehen.

Weitere Informationen zum Beirat, sowie die Publikationen, finden sich auf:

<https://beirat-zivile-krisenpraevention.org>

Mitglieder des Beirats:

Bodo von Borries

Verband Entwicklungspolitik und
Humanitäre Hilfe (VENRO), (Vorsitzender)

Dr. Kira Vinke

Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik
(DGAP) (Vorsitzende)

Dr. Melanie Coni-Zimmer

Leibniz-Institut Hessische Stiftung
Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Professor Dr. Dr. Hans-Joachim Gießmann

Berghof Foundation

Generalleutnant a. D. Rainer Glatz

ehemaliger Befehlshaber des Einsatzführungs-
kommandos der Bundeswehr sowie ehemaliger
Senior Distinguished Fellow der Stiftung
Wissenschaft und Politik (SWP)

Dr. Jörn Gravingholt

Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)

Melanie Hauenstein

United Nations Development Programme (UNDP)

Professor Dr. Andreas Heinemann-Grüder

Bonn International Center for
Conflict Studies (BICC)

Christiane Kesper

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Dr. Jörg Lüer

Gemeinsame Konferenz Kirche und
Entwicklung (GKKE)

Dr. Claudia Major

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Dr. Jochen Motte

Forum Menschenrechte

Nora Müller

Körper-Stiftung

Winfried Nachtwei

MdB a. D.

Dr. Sonja Schiffers

Heinrich-Böll-Stiftung

Ginger Schmitz

Plattform Zivile Konfliktbearbeitung

Martin Vehrenberg

Konsortium Ziviler Friedensdienst (ZfD)/
AGIAMONDO e.V.

Leitender Kriminaldirektor Dipl. Krim. Lars Wagner

Deutsche Hochschule der Polizei

Priv.-Doz. Dr. Nadjma Yassari

Max-Planck-Institut für ausländisches und
internationales Privatrecht

Kontakt: koordination@beirat-zkp.org