

Antrag

der Abgeordneten Katja Keul, Kerstin Müller (Köln), Manuel Sarrazin, Tom Koenigs, Viola von Cramon-Taubadel, Marieluise Beck (Bremen), Volker Beck (Köln), Ulrike Höfken, Thilo Hoppe, Uwe Kekeritz, Ute Koczy, Agnes Malczak, Omid Nouripour, Claudia Roth (Augsburg), Dr. Frithjof Schmidt, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Den friedenspolitischen und krisenpräventiven Auftrag des Europäischen Auswärtigen Dienstes jetzt umsetzen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) stellt eine der wichtigsten institutionellen Reformen des Vertrages von Lissabon dar. Mit der Einigung zwischen Ministerrat und Europäischem Parlament im Oktober 2010 kann der neue Dienst mit rund 3 700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und 135 Botschaften weltweit zum 1. Dezember 2010 offiziell eingerichtet werden. Funktionen des Auswärtigen, die bisher auf den Rat, das Ratssekretariat und die EU-Kommission verteilt waren, werden im EAD zusammengefasst. Doppelstrukturen sollen abgebaut und die auswärtigen Beziehungen der EU unter einem Dach kohärenter verfolgt und gestärkt werden. Der EAD tritt mit dem Anspruch an, dass Europa künftig mit einer Stimme spricht und als ein starker Akteur auf der Weltbühne wahrgenommen wird. Es wird aber auch von den Mitgliedsländern abhängen, welche Bedeutung und Rolle sie dem EAD beimessen wollen.

Mit der erfolgten Einigung auf die Strukturen, besteht nun die Notwendigkeit, den Fokus auf die inhaltliche Ausgestaltung des Dienstes zu legen. Der selbstgewählte Name des EAD verpflichtet: „The EEAS: a service for conflict prevention, security and stability“. In der Tat ergibt sich mit der Einrichtung des EAD die einmalige Gelegenheit, dem häufig bekundeten und in zahlreichen Dokumenten wie dem Göteborg-Programm niedergelegten Willen zur effektiven Prävention von Krisen in der Praxis auch umzusetzen. Die EU ist eine Zivilmacht, die Instrumente, die sie einsetzt und die Einsätze, die sie unternimmt, sind überwiegend zivil. Hier liegt ihr klarer strategischer Vorteil. Diesem Verhältnis von zivilem und militärischem Engagement gilt es im neuen EAD die entsprechende Gewichtung zu geben. Diese schlägt sich insbesondere auch in der Stellenbesetzung nieder. Das Übergewicht an zivilem Engagement im Vergleich zum militärischen muss seine Entsprechung im Personal mit der notwendigen Expertise wiederfinden. Hierzu zählt nicht nur Fachkenntnis in sämtlichen Bereichen des zivilen Krisenmanagements, sondern auch der Entwicklungs-, Gender- und Menschenrechtspolitik.

Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, hat erst in einem Kompromiss mit dem Europäischen Parlament die

Schaffung effektiver Strukturen für Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Peacebuilding sowie die Einstellung entsprechenden Personals zugesagt. Bisher ist von den 118 neu geschaffenen Stellen im EAD jedoch keine einzige explizit hierfür vorgesehen.

Auch bei der Umsetzung des Grundprinzips zur Gleichstellung von Männern und Frauen werden im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) nur langsam Fortschritte gemacht. Bei der Neubesetzung von rund einem Viertel der EU-Botschafterposten im September 2010 wurden weniger als 20 Prozent der Stellen mit Frauen besetzt. Dieses Genderungleichgewicht setzt sich insbesondere auf höheren Dienstposten im EAD fort und findet auch Niederschlag in der Ausgestaltung der EU-Einsätze. Das läuft der Idee der Resolution 1325 des UN-Sicherheitsrates zuwider. Dringend notwendige Reformen zum Abbau von strukturellen Hürden für Frauen im diplomatischen Alltag und proaktive Maßnahmen zur Reduzierung des Geschlechterungleichgewichts im EAD hat die Hohe Vertreterin erst auf Druck des Europäischen Parlaments in Aussicht gestellt. Deren konkrete Ausgestaltung steht noch aus und wird auch von der Haltung der Mitgliedstaaten, einschließlich der Bundesregierung, abhängen. Bisher fehlt es mit Blick auf den EAD zudem an qualitativen und quantitativen Zielen für Gender-Mainstreaming und an Instrumenten, um die Umsetzung solcher Ziele zu messen.

Die Hohe Vertreterin hat sich dazu verpflichtet, den Menschenrechten besondere Bedeutung beizumessen und in allen Fragen der Außenpolitik zu berücksichtigen.

Es gibt noch Ausgestaltungs- und Koordinierungsbedarf bei der Realisierung des EAD. Er erzielt keinen Mehrwert, wenn er wie ein zusätzliches Außenministerium agiert. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 24. März 2010 (Bundestagsdrucksache 17/1204) forderte, eine kohärente, handlungsfähige und moderne europäische Außenpolitik zu gestalten. Dazu bedarf es des politischen Willens der Mitgliedsländer, also auch der Bundesregierung. Es besteht jetzt die Chance, den EAD zu einem zentralen Instrument einer effektiven Krisenprävention und umfassenden zivilen Konfliktbearbeitung zu machen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den Auftrag des EAD für Krisenprävention und Friedensförderung von Arbeitsbeginn an mit deutlich erkennbarem politischen Willen zu unterstützen und zu begleiten und sich auch gegenüber den anderen Mitgliedstaaten für das klare zivile Primat des EAD einzusetzen. Das Göteborg-Programm der EU zur Konfliktprävention soll aktualisiert, zum zentralen Referenzdokument des EAD und von diesem umgesetzt werden;
2. dafür zu sorgen, dass die Stellenausschreibungen und Stellenbesetzung die zivile und präventive Ausrichtung des EAD widerspiegelt. Das gilt sowohl für die Gewichtung von zivilen zu militärischen Stellen als auch den konkreten Kenntnissen in den relevanten Bereichen wie Konfliktanalyse, Friedensarbeit, Entwicklungspolitik und Genderfragen;
3. sich dafür einzusetzen, dass eine Evaluierung der bisherigen EU-Missionen stattfindet und die entsprechenden Lehren gezogen werden, wie die Tatsache, dass ein Großteil dieser Einsätze ziviler Natur war und die Notwendigkeit von Kriterien zur Beendigung von Missionen sowie eines Gesamtkonzeptes von vornherein;
4. darauf zu achten, dass die Arbeit des EAD und seine Mandats-, Strategie- und Programmplanung für Maßnahmen grundsätzlich konfliktensibel gestaltet werden und den bekannten Ansprüchen von „do no harm“ gerecht werden;

5. dafür zu sorgen, dass der EAD im Bereich der Konfliktbearbeitung von dem Zeitpunkt der Konzeption von Maßnahmen an inklusive ihrer Umsetzung eng mit der lokalen und internationalen Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) zusammenarbeitet und dem spezifischen Beitrag von örtlichen Frauenorganisationen am Friedensprozess besonders Rechnung getragen und ihre Mitwirkung schon bei der Planung von GSVP-Missionen berücksichtigt wird;
6. sich dafür einzusetzen, dass der EAD zu einem wirkungsvollen Instrument für eine kohärente EU-Menschenrechtspolitik ausgestaltet wird und in diesem Sinne darauf hinzuwirken, dass die EU-Leitlinien zum Schutz von Menschenrechtsverteidigern eingehalten und angewandt werden;
7. sich für die Gründung einer Europäischen Akademie für Auswärtige Angelegenheiten einzusetzen und dem gemeinsamen Training der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des EAD, insbesondere auch in den Bereichen Konfliktprävention, Friedensförderung und Mediation, hohen Stellenwert einzuräumen. Auch die Bereitstellung weiterer Expertinnen und Experten mit Unterstützung des Berliner Zentrums für Internationale Friedenseinsätze (ZIF) voranzutreiben;
8. die Bereitstellung weiterer Expertinnen und Experten voranzutreiben, damit die EU in Krisenfällen, bzw. davor, rechtzeitig und umfassend agieren kann. Dazu bedarf es eines Pools an Expertinnen und Experten für Konfliktmediation, Versöhnungsarbeit, aber auch Polizeikräfte, Juristinnen und Juristen, Staatsanwälte sowie Verwaltungsspezialisten. Dieser Pool sollte als Europäisches Ziviles Friedenskorps eine Weiterentwicklung der im Juni 2006 gestarteten „Peacebuilding Partnership“ darstellen, in der bereits heute europäische Nichtregierungsorganisationen aus der Friedensarbeit zusammengeschlossen sind;
9. sich dafür einzusetzen, dass ausreichend Expertise für eine verantwortungsvolle Strategie- und Programmplanung zur Umsetzung von friedensbildenden Maßnahmen im Rahmen des Stabilitätsinstruments (IFS) (60 Prozent von bis zu 338 Mio. Euro im Jahr 2013) in den EAD überführt wird. Obwohl bisher 18 Kommissionsbeamte ausschließlich hierfür zuständig waren, sind im aktuellen Haushaltsentwurf des EAD bislang nur zwei Stellen für diese Aufgabe vorgesehen;
10. sich für die Einrichtung einer hochrangigen und ausreichend ausgestatteten Stelle für Mediation als Instrument der Konfliktbearbeitung im EAD einzusetzen;
11. sich dafür einzusetzen, dass bei der Besetzung hochrangiger Positionen im EAD ein Gleichgewicht zwischen Männern und Frauen hergestellt und Frauen sowohl bei der Planung als auch bei der Durchführung von GSVP-Missionen stärker beteiligt werden. Um auf die Verwirklichung dieser Ziele konkret hinzuwirken, wird die Bundesregierung aufgefordert, bei ihren Vorschlägen für Kandidaten für freie Stellen im EAD für jede Position stets mindestens auch eine Frau vorzuschlagen. Außerdem sollte in die Arbeit des EAD und der GSVP-Missionen mehr genderspezifisches Fachwissen einbezogen werden sowie systematische und solide Schulungen in Gleichstellungsfragen vor der Entsendung von Personal im Rahmen von Einsätzen und Operationen durchgeführt werden;
12. dafür zu sorgen, dass dem EAD die für seine Arbeit relevante Fachexpertise aus der Entwicklungszusammenarbeit, der Nachbarschaftspolitik sowie anderer Politikbereiche mit außenpolitischen Bezügen zur Verfügung gestellt werden, damit der Dienst die Erwartungen an seinen Mehrwert durch eine kohärente und effektive europäische Außen- und Sicherheitspolitik auch erzielen kann;

13. dem Deutschen Bundestag detaillierte Pläne über die geplante Kooperation mit dem EAD vorzulegen. Dies betrifft die Arbeitsteilung zwischen EAD und Auswärtigen Amt (AA), die Frage wie deutsche Diplomateninnen und Diplomaten für den EAD ausgewählt werden, die Kooperation in Drittländern und Möglichkeiten zur Einsparung zum Beispiel im Bereich Visafragen und Konsularaufgaben.

Berlin, den 30. November 2010

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Damit der EAD zur Vermeidung von Krisen effektiv beitragen kann, ist es notwendig, vom Arbeitsbeginn an die richtigen Akzente zu setzen. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, die Kooperation mit dem EAD zu konkretisieren und die nötige politische Unterstützung erkennen zu lassen. Die Bundesregierung, die sich in den Strukturdebatten zur Gründung des EAD eher zurückgehalten hat, muss jetzt umso mehr deutlich machen, wofür sie den EAD nutzen will und wie der nationale Beitrag aussehen soll. Aus einer sinnvollen Kooperation mit dem EAD können Synergieeffekte entstehen und auch Einsparungen.

Die Erfahrung beim Aushandeln der Strukturen und Aufgaben für den EAD hat gezeigt, dass die Möglichkeiten für eine zivile Konfliktbearbeitung nicht konsequent angegangen worden sind. Ohne den Druck durch das Europäische Parlament und die Zivilgesellschaft wären wichtige Strukturentscheidungen nicht getroffen und das Fehlen von Menschenrechts- und Genderaspekten im ersten Entwurf der Hohen Vertreterin nicht beklagt worden. Jetzt bestehen Zusagen, deren Einhaltung aber überprüft werden sollte.

Ein wichtiges Indiz ist daher die anstehende Stellenbesetzung. Bei der Anfang 2011 anstehenden Überführung von rund 1 530 Stellen der Europäischen Kommission und des Ratssekretariats in den EAD wird entschieden, wie die einzelnen Arbeitsbereiche im EAD gewichtet werden.

Die vorrangig zivile Expertise der EU-Kommission sollte dabei so in die Krisenmanagement-Strukturen des EAD integriert und nach Möglichkeit gestärkt werden, dass ihr Fokus auf Krisenprävention erhalten bleibt. Die EU hat trotz des Bekenntnisses zu Krisenprävention wie in Dokumenten zur Nachbarschaftspolitik, der Humanitären Hilfe, Entwicklungspolitik und nicht zuletzt des EU-Vertrags selber diesen Anspruch nie konsequent genug in die Tat umgesetzt. Das Göteborg-Programm zur Konfliktprävention aus dem Jahr 2001 ist das weitestgehende Dokument, das daher aktualisiert als Referenzdokument gelten sollte. Darin macht die EU selbst deutlich, dass es für eine gewaltfreie Konfliktbearbeitung ausschlaggebend ist, mit langfristigen zivilen Instrumenten unter Einbindung der Zivilgesellschaft frühzeitig Konfliktprävention zu betreiben. Es besteht in Anbetracht einer Fülle von EU-Dokumenten mit der Verpflichtung zur Krisenprävention kein Bedarf an neuen Papieren, stattdessen deren Umsetzung. Hierzu zählt auch die Festlegung von entsprechenden Zuständigkeiten in den relevanten Strukturen des Crisis Management and Planning Directorate (CMPD), der Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) und dem Situation Center (SitCen) sowie deren personelle adäquate Ausstattung. Die Erfahrungen im Konfliktmanagement beweisen, dass eine späte Krisenreaktion zumeist viel menschliches Leid erzeugt und oft eine für die internationale Gemeinschaft kostspielige langfristige Konfliktbearbeitung notwendig macht.

Mindestens 60 Prozent des Personals des EAD werden Beamte der EU sein. Ein Drittel wird von den nationalen Außenministerien für jeweils vier bis zehn Jahre entsandt, um für eine enge Anbindung an die Politik der Hauptstädte und damit die Kohärenz zwischen Brüssel und den nationalen Außenministerien zu fördern. Durch gemeinsames Training der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des EAD könnten auch entsprechende einheitliche Fähigkeiten zur Konfliktbearbeitung und Mediation vermittelt werden. Eine Stelle für Mediation im EAD könnte einen wichtigen Beitrag leisten, um die notwendige Expertise auf EU-Ebene aufzubauen und nationale Kapazitäten zu koordinieren.

Das EU-Personalstatut lässt allerdings nicht zu, dass die Mitgliedstaaten Expertinnen und Experten in den EAD entsenden, die nicht aus ihrem „diplomatischen Dienst“ kommen wie beispielsweise Entwicklungs- oder Innenpolitikexpertinnen und -experten. Diese im Rahmen der Herausforderungen des EAD im globalen Sicherheitsumfeld wichtige Fachexpertise muss folglich aus den Bediensteten der EU rekrutiert werden.

Mit Blick auf die besondere Rolle von Frauen in Krisensituationen und Friedensprozessen wie sie anerkanntermaßen in der Resolution 1325 der UN verankert ist, muss auch in diesem Bereich der EAD den Ansprüchen gerecht werden. Im gemeinsamen Ansatz von EU-Ministerrat und Europäischer Kommission wie 2008 festgelegt (Dok. 15782//3/08 REV 3) wird die Gleichstellung von Frauen und Männern als eines der Grundprinzipien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP/GSVP) bezeichnet. Daran muss sich der EAD sowohl bei der Ausgestaltung der Maßnahmen als auch bei der Politik im eigenen Haus halten. Statt einer bloßen „Berücksichtigung“ von Geschlechtergerechtigkeit, wie anfangs vorgesehen, gilt es, weibliche Bewerberinnen aktiv zu fördern, strukturelle Hürden abzubauen und die Best Practices der nationalen Außenministerien weltweit zu berücksichtigen. Erst durch Nachverhandlungen ist Catherine Ashton jetzt gesetzlich dazu verpflichtet, im EAD ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Männern und Frauen herzustellen.

Das Bekenntnis der Hohen Vertreterin, Menschenrechten eine „hohe Priorität“ beizumessen und ihr Anliegen in allen Bereichen der Außenpolitik zu „mainstreamen“ greift zu kurz. Der EAD muss zu einer kohärenten und wirkungsvollen Menschenrechtspolitik der EU beitragen und zu einem Vorreiter für den weltweiten Menschenrechtsschutz werden. Dafür sind eine konsequente Anwendung und Umsetzung der EU-Leitlinien für Menschenrechtsverteidiger und darin enthaltene Maßnahmen im Bereich des Berichtswesen, der Förderung von lokalen Menschenrechtsverteidigern, der Ausgestaltung von Kontaktstellen und der Öffentlichkeits- und Aufklärungsarbeit bezüglich Menschenrechte erforderlich. Bisher ist jedoch unklar, wie die Hohe Vertreterin ihre Selbstverpflichtung in konkrete Politik und Strukturen umzusetzen gedenkt.

Das Potential des Europäischen Auswärtigen Dienstes für eine kohärente und effektive europäische Außen- und Sicherheitspolitik muss von jetzt an aktiv genutzt werden, damit er als Koordinierungsstelle der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik für die zivile Bearbeitung von Konflikten und die Verhinderung ihrer gewaltsamen Eskalation einen Mehrwert entfalten kann.

