

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

### **des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (19. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Abgeordneten Ute Koczy, Tom Koenigs, Thilo Hoppe,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 17/10791 –**

### **Entwicklungspolitische Zusammenarbeit fit machen für die Kooperation mit fragilen Staaten**

#### **A. Problem**

Fragile Staaten werden in den kommenden Jahrzehnten eine besondere Herausforderung für die internationale Gemeinschaft darstellen, da rund 20 Prozent der Weltbevölkerung, etwa 1,5 Milliarden Menschen, in Ländern mit fragiler Staatlichkeit leben.

Auch wenn es nach wie vor keine einheitliche Definition gibt, können generell jene Staaten als fragil angesehen werden, in denen der Staat nicht willens oder in der Lage ist, staatliche Grundfunktionen in den Bereichen Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, soziale Grundversorgung und Legitimität zu erfüllen. Die staatlichen Institutionen zeichnen sich außerdem dadurch aus, dass sie sehr schwach oder vom Zerfall bedroht sind; die Bevölkerung leidet zudem unter großer Armut, Gewalt und politischer Willkür. Es ist zu befürchten, dass in diesen fragilen Staaten eine dauerhafte Armut entsteht.

Die internationale Gemeinschaft hat sich in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) lange auf die „Good Performers“ konzentriert und die fragilen Staaten vernachlässigt. Viele Geber schrecken bislang vor einem nachhaltigen Engagement in fragilen Staaten zurück, da sie das damit verbundene Risiko schlecht einschätzen und zu verfolgende Interessen und Ziele in fragilen Kontexten nicht klar identifizieren können. Aus diesem Grund haben sich mehr und mehr fragile Staaten zu sogenannten Aid Orphans, also von der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verwaiste Staaten, entwickelt. Eine Zusammenarbeit findet in diesen Kontexten in der Regel auf einem zu niedrigen Niveau über humanitäre Hilfsleistungen und regierungsferne Projekte statt. Es ist demzufolge nicht weiter verwunderlich, dass bislang kein als fragil eingestuftes oder von bewaffneten Konflikten betroffenes Land laut dem Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 2011 auch nur eines der Millennium Development Goals (MDGs) erreicht hätte oder in absehbarer Zeit erreichen würde.

Um fragiler Staatlichkeit bereits frühzeitig vorzubeugen, sind Gerechtigkeit, die Zurechnungsfähigkeit staatlichen Handelns und die Einhaltung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit sowie die Förderung von sozialem und ökonomischem

mischem Fortschritt, die faire Verteilung von Ressourcen sowie Transparenz im Regierungshandeln elementar. Die Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen sowie institutionalisierter Beteiligungsprozesse, vor allem für Frauen, spielen für die Überwindung von Fragilität und die Förderung von Demokratie eine entscheidende Rolle. Bilaterale und besonders multilaterale Entwicklungszusammenarbeit verfügen über die technischen und finanziellen Instrumente vor allem in den Bereichen Good Governance und Armutsbekämpfung, um die strukturellen Ursachen von fragiler Staatlichkeit wirksam und rechtzeitig zu bekämpfen und somit präventionsorientiert vorzugehen. Eine dauerhafte Stabilisierung muss jedoch von den fragilen Staaten getragen werden und von der eigenen Bevölkerung ausgehen.

Aufgrund der komplizierten Situation in fragilen Staaten muss genauestens abgewogen werden, wann, wo und wie die bilaterale EZ aktiv werden soll und muss. Die deutsche EZ muss hier ihren gesamten Instrumentenmix verzahnen und sowohl national als auch international eine intensive Abstimmung und Koordination vornehmen. Hier ist strategische Geduld erforderlich, um sich zum einen in einem langfristigen Aufbauprozess zu engagieren. Laut der Weltbank dauert es im Durchschnitt mehrere Jahrzehnte, bis staatliche Institutionen nach einem Zusammenbruch wieder voll funktionstüchtig sind. Zum anderen muss die EZ aber auch kurzfristige Erfolge für die Bevölkerung bringen, da sich eine solche Friedensdividende insbesondere in Postkonfliktkontexten häufig als elementar für den Erhalt des Friedens herausgestellt hat.

Die deutsche EZ ist vor allem im Aufbau und der Stärkung von Partnerschaftsnetzwerken vor Ort, auch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, hoch angesehen. Insbesondere in fragilen Staaten verfügen solche lokalen und regionalen Strukturen über größere innere Stabilität als staatliche Einrichtungen. In bestimmten Kontexten können traditionelle Gemeinschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen das staatliche Vakuum zeitweise ausfüllen, eine Reihe staatlicher Funktionen, wie Gesundheitsversorgung und Bildung, übernehmen und ein Mindestmaß an Rechtsstaatlichkeit und Sicherheit garantieren. Zivilgesellschaftliche Strukturen können sogar funktionierende Regelungen zur Ressourcenverteilung und zur Konfliktlösung etablieren, an die es unter Einbeziehung der lokalen Behörden anzuknüpfen gilt. Somit kann auch das Vertrauen zwischen Bevölkerung und Staat verbessert bzw. neu aufgebaut werden. Eine lebendige und starke Zivilgesellschaft ist darum eine zentrale Voraussetzung für die Staatsbildung.

Die Weltbank sieht darüberhinaus Sicherheit, Gerechtigkeit und Arbeitsplätze als prioritäre Handlungsfelder für die EZ in fragilen Staaten. Der Zugang zu Bildung und Basisgesundheitsdiensten, Ernährung, Wasser und sanitärer Grundversorgung, der Menschenrechtsschutz und besonders die Anpassung an den Klimawandel dürfen nicht vernachlässigt werden. Gerade Frauen nehmen eine zentrale Rolle bei der Entwicklung fragiler Staaten ein; ihnen kommt entsprechend der Resolution 1325 in der Friedensentwicklung eine besondere Aufmerksamkeit zu. Dazu gehört besonders die Förderung von Traumaverarbeitung. Der Umgang mit Traumata ist gerade bei Frauen, die in fragilen Staaten meist die zentrale Bezugsperson von Kindern und anderen Familienmitgliedern sind, von großer Bedeutung. Unbehandelte Erfahrungen mit Gewaltsituationen wirken sich unmittelbar auf die familiäre Umgebung aus und können somit die Friedensentwicklung einer Region und eines Landes maßgeblich beeinflussen.

Fragile Staaten werden vielfach von autoritären Regimen regiert. Im Umgang mit autoritären Regimen müssen Maßnahmen und Instrumente der EZ im Bereich der Staatsbildung durch Stärkung bzw. Aufbau von zentralen Institutionen wie der Polizei oder dem Militär sensibel geprüft und abgewogen werden. Das wichtige Handlungsprinzip des andauernden Engagements (stay engaged) und die unmittelbare Bedrohung, die fragile Staaten für die Sicherheit der in ihrem

Umfeld lebenden Menschen bedeuten, darf dadurch jedoch nicht in Frage gestellt werden.

Ziel der Entwicklungspolitik in fragilen Staaten muss es sein, zu einer entscheidenden Verbesserung der Situation der Menschen, zu einem nachhaltigen Aufbau von Institutionen sowie zu einer Entwicklung von Vertrauen zwischen der Bevölkerung und den öffentlichen Institutionen beizutragen. Dies wird zunehmend zu einer der wichtigsten, aber auch schwierigsten Entwicklungsaufgaben des 21. Jahrhunderts.

#### **B. Lösung**

**Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.**

#### **C. Alternativen**

Annahme des Antrags.

#### **D. Kosten**

Wurden nicht erörtert.

#### **E. Erfüllungsaufwand**

Der Antrag macht keine Angaben über entstehenden Erfüllungsaufwand.

## **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag auf Drucksache 17/10791 abzulehnen.

Berlin, den 12. Dezember 2012

### **Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**

**Dagmar G. Wöhrl**  
Vorsitzende

**Sibylle Pfeiffer**  
Berichterstatterin

**Stefan Rebmann**  
Berichterstatter

**Joachim Günther (Plauen)**  
Berichterstatter

**Heike Hänsel**  
Berichterstatterin

**Ute Koczy**  
Berichterstatterin

## Bericht der Abgeordneten Sibylle Pfeiffer, Stefan Rebmann, Joachim Günther (Plauen), Heike Hänsel und Ute Koczy

### I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 17/10791** in seiner 195. Sitzung am 27. September 2012 beraten und an den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur federführenden Beratung und an den Auswärtigen Ausschuss, den Innenausschuss, den Verteidigungsausschuss, den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Mitberatung überwiesen.

### II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Bundesregierung wird im multilateralen Bereich aufgefordert, eine regierungsweite, auch die Wirtschaftspolitik einbeziehende und mit den internationalen Partnern abgestimmte Strategie für die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten zu entwickeln. Es müsse außerdem die bi- und multilaterale EZ entsprechend der Peacebuilding und Statebuilding Goals (PSGs) des International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding ausgerichtet werden, die gemeinsam mit 19 fragilen Staaten erarbeitet und im Rahmen der Busan-Erklärung 2011 verabschiedet worden seien. Diese PSGs für fragile Staaten müssten unter Berücksichtigung der Erkenntnisse mit Peacebuilding-Missionen wie etwa in Sierra Leone mit Nachdruck operationalisiert werden, wobei die Partner in den fragilen Staaten einbezogen und die Ziele in die entsprechende Diskussion um eine Post-2015-MDG-Debatte eingespeist werden müssten.

Die Antragsteller fordern eine deutliche Stärkung der VN in der Koordination, der Auswertung von Informationen und der Verbreitung von Frühwarnmechanismen, Voranalysen, Auswertungen und Strategieentwicklungen. Zudem werden Aufstockungen bei den multilateralen Fonds, wie die International Development Association (IDA) der Weltbank und der African Development Fund (AfDF) der Afrikanischen Entwicklungsbank, gefordert, um Mittel verschiedener Geber für fragile Staaten zu poolen, Planungssicherheit und Langfristigkeit des Engagements zu garantieren und die Überforderung der ohnehin schwachen staatlichen Strukturen zu reduzieren. Außerdem fordert man den verstärkten Aufbau gemeinsamer Länderbüros („Joined Development Partner Offices“), eine intensivere Veröffentlichung von Berichten und Finanzierungen sowie sinnvollere Arbeitsteilungen der in einem fragilen Staat aktiven Geber.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, weiterhin unabhängige Evaluierungen durchzuführen und eine entsprechend flexible Anpassung der Strategie vorzunehmen. Dabei sollten künftig auch gemeinsame Evaluierungen internationalen Engagements stärker gefördert werden. Es wird außerdem eingefordert, dass bestehende lokale und regionale Zivilgesellschaftsstrukturen eine noch größere Beachtung in der Zusammenarbeit finden. Erfahrungen im Aufbau dezentraler und zivilgesellschaftlicher Strukturen sollten gesondert evaluiert und die entsprechende Forschung ausgebaut werden. Um möglichst detailliertes Wissen der Situation vor

Ort, der Strukturen und Akteure sicherzustellen, fordere man die Optimierung der deutschen und internationalen Strukturen sowie eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Zielgruppen vor Ort. Das neu gegründete Institut für deutsche Entwicklungsevaluierung gGmbH müsse für diese Anforderungen aufgestellt werden.

Im Hinblick auf die bilaterale Zusammenarbeit muss beachtet werden, dass die Vor-Ort-Strukturen der Durchführungsorganisationen der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und der KfW Bankengruppe sowie die politischen Stiftungen gestärkt werden. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) wird gleichzeitig aufgefordert, in fragilen Staaten personell präsenter zu sein und die Anzahl der WZ-Referenten und -Referentinnen in den Botschaften konsequent zu erhöhen, um den komplexen Situationen gerecht werden zu können.

Die Bundesregierung wird nachdrücklich aufgefordert, die Einbindung und Verbesserung der Situation von Mädchen und Frauen mit Blick auf die positiven Effekte weiblicher Partizipation in Entwicklungsfragen stärker als strategisches Ziel der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten in den Blick zu nehmen.

Im Kontext von fragilen Staaten fordern die Antragsteller bei Nothilfemaßnahmen sehr frühzeitig mit strukturbildenden Maßnahmen zu beginnen und hierfür die erforderlichen Rahmenbedingungen in der Struktur der Haushaltstitel zu schaffen. Der Titel „Entwicklungsorientierte Struktur- und Übergangshilfe“ sollte dafür um 80 Mio. Euro erhöht werden.

### III. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Der Auswärtige Ausschuss, der Innenausschuss, der Verteidigungsausschuss, der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe und der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union haben den Antrag auf Drucksache 17/10791 am 12. Dezember 2012 beraten.

Der **Auswärtige Ausschuss** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

Der **Innenausschuss** und der **Verteidigungsausschuss** empfehlen mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der

Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

#### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung hat den Antrag auf Drucksache 17/10791 in seiner 70. Sitzung am 12. Dezember 2012 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hält das Thema fragile Staaten für sehr komplex, und daher bedürfe es auch einer verstärkten Auseinandersetzung in 2013. Die Problematik betreffe 1,5 Milliarden Menschen weltweit, und keines der betroffenen Länder habe nur eines der MDGs erreicht. Das Konfliktpotenzial reiche auch über die regionalen Grenzen hinaus und fördere kriminelle Netzwerke, wie z. B. den illegalen Rohstoff-, Drogen-, Waffen- und Menschenhandel. Aufgrund dieser Bedrohungen müsse man sich mit diesem defizitären Thema auseinandersetzen. Der Antrag fordere eine Diskussion sowie die Konzeption einer einheitlichen Definition der fragilen Staatlichkeit, um besser mit diesen Staaten umgehen zu können. Darüber hinaus müsse die Entwicklung einer Strategie im multilateralen Rahmen sowie eine Einbeziehung der Partner vor Ort stattfinden. Über einen multilateralen Ansatz, also über die Stärkung der VN und der EU oder in der Zusammenarbeit mit der Afrikanischen Union und den Ländern und Regionen könne mehr erreicht werden. Insbesondere die Stärkung der VN sei Voraussetzung dafür, dass Informationen aufgegriffen und analysiert sowie effiziente Frühwarnmechanismen etabliert werden könnten. Man müsse zwingend an den zehn Prinzipien für ein zweckmäßiges internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen, die im Jahre 2007 erarbeitet worden seien, anknüpfen. Der Prüfbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung erwähne die Notwendigkeit, die Mittel für die bilaterale Official Development Assistance (ODA) für Partnerländer in Subsahara-Afrika sowie für von Konflikten und fragiler Staatlichkeit betroffenen Ländern zu erhöhen. Man brauche ebenfalls einen beschäftigungsintensiven Wirtschaftsaufbau sowie eine verstärkte Zusammenarbeit der EZ- und Nothilfemaßnahmen mit den lokalen Organisationen. In diesen Situationen müssten gerade Frauen besonders gefördert und deren Möglichkeiten und Fähigkeiten verstärkt berücksichtigt werden. Für ein Engagement in fragilen Staaten müsse man in langfristigen Zeithorizonten denken und könne die Probleme nicht innerhalb kurzer Zeit lösen. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN stimme dem eigenen Antrag zu.

Die Fraktion der CDU/CSU unterstreicht, dass sie den Antrag aufgrund widersprüchlicher Inhalte sowie der Tatsache, dass viele Forderungen bereits umgesetzt würden, ablehne. So gebe es bereits eine internationale Abstimmung, ebenso die unabhängige Evaluierung, den Instrumentenmix, die Unterstützung lokaler Strukturen sowie die Bemühungen um Politikkohärenz und Personalverstärkung an Botschaften. Die Antragsteller würden eine einheitliche Definition von fragilen Staaten fordern. Dies sei angesichts der Vielfalt der Erscheinungsformen nicht möglich, was auch aus der

Fachliteratur hervorginge. Die Gründe für Fragilität und ihre Auswirkungen seien für jeden betroffenen Staat sehr unterschiedlich. Das Thema fragile Staaten sei ein hochkomplexes schwieriges Thema, und daher sei die geplante Anhörung des AwZ dazu wichtig und richtig. Eine zentrale Herausforderung im Umgang mit fragilen Staaten sei die Frage, welchen Stellenwert die Konditionalisierung von Good Governance einnehmen bzw. welche Prioritäten man in Zukunft in der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten setzen sollte. Der Antrag greife in Teilen zu kurz und in anderen Teilen Dinge auf, die bereits umgesetzt worden seien; daher lehne man ihn ab.

Die Fraktion der SPD geht darauf ein, dass der Umgang mit und die Entwicklungszusammenarbeit in fragilen Staaten sehr komplex und kompliziert sei. Deshalb sei eine Anhörung wichtig. Laut Ausführungen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP würden bereits viele Forderungen des Antrags umgesetzt, jedoch stellten die genannten Leitlinien, der Beirat zur Krisenprävention und andere Aspekte lediglich Ansätze dar und seien zudem bislang sehr vage. Man verweise im Zusammenhang mit den Leitlinien auf die Einschätzung der alternativen Friedensnobelpreisträgerin aus Afghanistan, Sima Samar, die davor gewarnt habe, dass aufgrund der Einbeziehung der örtlichen Traditionen den Taliban zukünftig keine Frau gegenüber gesetzt werden könne. Das müsste dann die Position des Auswärtigen Amtes sein, wenn man sich auf diese Leitlinien berufen würde. Man befürworte im Übrigen die Diskussion und die Erarbeitung einer Definition, was unter einem fragilen Staat zu verstehen sei. Der Umgang mit der Zivilgesellschaft in fragilen Staaten sei ein weiterer wichtiger Punkt und wie diese mit einbezogen werden könne, wie die Arbeit in fragilen Staaten evaluiert und welche Konsequenzen daraus gezogen werden könnten. Anders als im SPD-Strategiepapier zur zivilen Krisenprävention fordere die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Staatsminister. Da dieses der einzige Unterschied sei, werde man dem Antrag zustimmen.

Die Fraktion der FDP hält das Thema, dem man sich über verschiedene Ansatzpunkte nähern könne, ebenfalls für komplex. Sie widerspreche allerdings der Kernaussage des Antrags, die EZ mit fragilen Staaten müsse erst einmal in den Fokus der Arbeit der Bundesregierung gerückt werden. Dieses sei vielmehr schon mit verschiedenen Instrumenten, wie den Leitlinien der Bundesregierung für kohärente Politik gegenüber fragilen Staaten, dem Ressortkreis zivile Krisenprävention, dem Beirat zivile Krisenprävention sowie länderspezifischen Koordinierungsprogrammen geschehen. Das Thema sei also bereits in den Fokus des Regierungshandelns gerückt. Im Antrag würden sich darüberhinaus die Forderungen zur Wahrung der Menschenrechte einerseits und die Kritik an der Kürzung von Budgethilfen bei schlechter Regierungsführung andererseits widersprechen. Man müsse sich jedoch für einen der beiden Punkte entscheiden. Zusammenfassend sehe man keinen Handlungsbedarf und lehne den Antrag darum ab.

Die Fraktion DIE LINKE. bedauert die technische Herangehensweise des Antrags. In der Ursachenanalyse von fragilen Staaten fehle im Antrag eine gute Analyse, wie Staaten von außen destabilisiert würden. Die deutsche und internationale Außenpolitik habe durch massive Interventionen von außen zu Destabilisierungen geführt, wie beim Krieg



gegen den Terrorismus, durch Rüstungsexporte in die Nachbarregionen, und immer wieder würden gezielt Gruppen für kurzweilige Einbindungsstrategien in Ländern aufgebaut, um andere Gruppen zu bekämpfen, wie z. B. in Libyen und Syrien. Diese politischen Probleme könne man nicht mit technischen Lösungen wie „Pooling“ oder „Instrumentenmix“ beantworten. Man unterstütze einige Forderungen des Antrags wie die Erhöhung der Übergangshilfe im BMZ-Haushalt. Man könne allerdings in Bezug auf das Konzept der vernetzten Sicherheit die Position des Antrags nicht nachvollziehen. Es werde der Eindruck erweckt, dass die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom Konzept sowie der zivil-militärischen Kooperation Abstand genommen habe. Gleichzeitig werde ein neues Konzept gefordert, welches zwar dem Primat des Zivilen Rechnung trage, zugleich jedoch verbunden ist mit der Forderung, die Ressourcen von Diplomatie, EZ, Polizei und Militär besser zu bündeln und neu zu optimieren. Grundsätzlich werde also an der zivil-militärischen Zusammenarbeit festgehalten und deshalb lehne man den Antrag ab.

Berlin, den 12. Dezember 2012

**Sibylle Pfeiffer**  
Berichterstatteerin

**Stefan Rebmann**  
Berichterstatte

**Joachim Günther (Plauen)**  
Berichterstatte

**Heike Hänsel**  
Berichterstatteerin

**Ute Koczy**  
Berichterstatteerin

