

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner, Marieluise Beck (Bremen), Agnieszka Brugger, Katja Keul, Tom Koenigs, Irene Mihalic, Omid Nouripour, Dr. Frithjof Schmidt, Annalena Baerbock, Uwe Kekeritz, Dr. Tobias Lindner, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Jürgen Trittin, Doris Wagner, Luise Amtsberg, Özcan Mutlu, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

**zu der Beratung der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 18/3213 –**

Vierter Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“

(Berichtszeitraum: Juni 2010 bis Mai 2014)

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Deutsche Bundestag begrüßt die Vorlage des Vierten Berichts der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention. Der Bericht, der sich erstmals an den Vorgaben des Unterausschusses zivile Krisenprävention orientiert, zeigt: In vielen Bereichen hat Deutschland schon gute Vorarbeit geleistet, die ausgebaut werden muss. In einer Reihe anderer Bereiche bedarf es allerdings nicht nur eines „mehr“, sondern auch eines „besser“.
2. Es wäre verfehlt, die gewachsene Verantwortung primär militärisch zu buchstabieren. Auch eine Außenpolitik, die auf die Steigerung der Rüstungsausgaben und den Export von Rüstungsgütern in Krisenregionen setzt, führt in die falsche Richtung. In Zeiten weltweit eskalierender Konflikte und massiver Menschenrechtsverletzungen und angesichts der begrenzten Reichweite und Risiken militärischer Maßnahmen muss Deutschland vorrangig mehr politische und krisenpräventive Verantwortung übernehmen.
3. Deutschland muss wieder zum Vorreiter für eine Politik der zivilen Krisenprävention, Konflikttransformation und -bearbeitung werden. Es bedarf eines ganzheitlichen Ansatzes, der in allen Politikfeldern sicherstellt, dass der „Do no harm“-Ansatz beachtet wird. Notwendig ist eine friedensförderliche Klima-, Handels-, Entwicklungs-, Agrar-, Migrations-, Wissenschafts- und Wirtschaftspolitik sowie eine restriktive Rüstungsexportpolitik. Erforderlich ist mehr Verantwortung für eine Politik, die deeskaliert, Gewalt verhindert und gewaltsame Konflikte transformiert und beendet. Es bedarf auch mehr Verantwortung für

eine Politik, bei der die Frühwarnmechanismen und das frühzeitige Handeln gut funktionieren. Dazu gehört unter anderem ein Frühwarnmechanismus unter Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure, eine bessere Absicherung deutscher Sekundierer, d. h. von Deutschland entsandter Expertinnen und Experten, sowie die Unterstützung lokaler und regionaler – auch zivilgesellschaftlicher – Kräfte zur Friedensförderung und schließlich eine bessere Ressourcenausstattung.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die finanziellen Ressourcen für deutsche Friedensakteure schrittweise aufzustocken. Dazu gehört:
 - a) den Titel „Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung durch das Auswärtige Amt“ um 40 Mio. Euro aufzustocken,
 - b) den Ressortkreis Zivile Krisenprävention im Auswärtigen Amt mit ressortübergreifenden Mitteln mindestens in Höhe von 80 Mio. Euro auszustatten,
 - c) die Förderung von Projekten in Drittländern von vornherein auf eine verlässliche mittel- und längerfristige Basis zu stellen, so dass sie nicht dem Jährlichkeitsprinzip anheimfallen,
 - d) die Deutsche Stiftung Friedensforschung endlich ausreichend finanziell zu fördern;
2. ambitionierte und verlässliche Planziele für Polizeikräfte, Justiz- und VerwaltungsexpertInnen, MediatorInnen und andere zivile Fachkräfte zu erstellen, um die – ggf. kurzfristige – Verfügbarkeit dieser Expertise in Zusammenarbeit mit den Empfängerorganisationen auszubauen und entsprechend einer Bedarfsprognose garantieren zu können. Dazu gehört:
 - a) die geplante Bund-Länder-Vereinbarung für die Polizei voranzutreiben und schnellstmöglich umzusetzen. Die Polizeien von Bund und Ländern sollten durch eine zusätzliche bundesfinanzierte Personalreserve befähigt werden, verlässliche Beiträge zur Friedenskonsolidierung zu leisten;
 - b) analog zur Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich der internationalen Polizeimissionen eine Regelung für das Justiz- und Justizvollzugswesen mit den Ländern zu vereinbaren, die ebenfalls eine bundesfinanzierte Personalreserve beinhalten sollte;
 - c) die versicherungs- und arbeitsrechtlichen Aspekte sowie die Absicherung und Nothilfe in Krisensituationen von aus Deutschland sekundierten Expertinnen und Experten zu verbessern;
3. den von der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik angedachten Prozess zur Überarbeitung der Europäischen Sicherheitsstrategie zum Anlass zu nehmen, sich im EU-Rat für eine ausgewogene Friedens- und Sicherheitsstrategie einzusetzen:
 - a) Deutschland sollte dem Europäischen Friedensinstitut beitreten;
 - b) das zivile Hauptquartier des Europäischen Auswärtigen Dienstes, die Civilian Planning and Conduct Capability, sollte mit deutlich mehr zivilem Personal und Ressourcen ausgestattet werden;
4. die Arbeit der Vereinten Nationen im Bereich des zivilen Peacebuilding weiter aktiv finanziell und politisch zu unterstützen und die Umsetzung der entsprechenden Mandate und Mediationsbemühungen auch vor Ort aktiv zu fördern;
5. multilaterale Ansätze zur Konfliktprävention und -bearbeitung systematisch zu fördern und als integralen Teil deutscher Politik zu begreifen;

6. statt eines Weißbuches eine ressortgemeinsame und kohärente Friedens- und Sicherheitsstrategie unter Einbindung der Zivilgesellschaft und internationaler PartnerInnen zu erstellen, die die Interessen und Fähigkeiten Deutschlands im zivilen wie im militärischen Bereich zusammen denkt und als Leitbild dient:
 - a) die ressortgemeinsame Abstimmung voranzutreiben und dafür Sorge zu tragen, dass der Ansatz „do-no-harm“ Eingang in alle Geschäftsbereiche findet;
 - b) die ressortgemeinsame Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ministerien zu verstärken;
 - c) durch strukturelle Veränderungen in den Ministerien – etwa der Aufwertung des Ressortkreis –, dem Anspruch Ausdruck zu verleihen, der zivilen Konfliktbearbeitung Vorrang einzuräumen;
 - d) sicherzustellen, dass der Ressortkreis zivile Krisenprävention für alle Ministerien mit Projekten im Bereich der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit die zentrale Plattform für die Koordination und den Informationsaustausch über diese Projekte ist und dass die Länder in geeigneter Form in Planung und Durchführung von Aktionen in diesem Bereich eingebunden werden;
7. die Strukturen und bisherigen Maßnahmen im Bereich der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung einer umfassenden, externen Evaluierung zu unterziehen und die daraus resultierenden Ergebnisse regelmäßig zu diskutieren und gegebenenfalls umzusetzen:
 - a) anzuerkennen, dass Nation-Building, Rechtsstaatsaufbau etc. häufig nicht erfolgreich verlaufen und in jedem Fall lange Zeithorizonte benötigen. Die entsprechenden Instrumente müssen deswegen auf den Prüfstand gestellt werden. Überdies sind mehr kontinuierliche Forschung sowie Evaluierung notwendig;
 - b) mehr Beachtung für umfassende Konfliktanalysen. Hierzu bedarf es der systematischen Einbeziehung der Akteure vor Ort, z. B. im Rahmen eines strukturierten Dialogs, der für eine sorgfältige Konflikt- und Wirkungsanalyse die regionale und praxisorientierte Expertise regelmäßig mit einbezieht;
8. eigene Fähigkeiten zur politischen Vermittlung aufzubauen:
 - a) das Mediationswesen muss weiter ausgebaut werden, insbesondere in Zusammenarbeit mit NGOs und wissenschaftlichen Einrichtungen;
 - b) das Konzept der „Friedens-Infrastruktur“ (peace infrastructure) politisch aufzuwerten, in der Entwicklungspolitik zu verankern und mehr Mittel zur Verfügung zu stellen;
 - c) die Durchführungsorganisationen müssen mit ausreichenden Mitteln für Supervision und Evaluierung von Einsätzen ausgestattet werden;
9. endlich eine systematische Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit aufzubauen, um die zivile Friedensförderung aus dem Schatten der öffentlichen Wahrnehmung zu holen;
10. das Format des Umsetzungsberichts beizubehalten, aber tabellarisch aufzuschlüsseln, welche Mittel in welche Regionen und Projekte fließen.

Berlin, den 3. Februar 2015

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Der Vierte Bericht der Bundesregierung über die Umsetzung des Aktionsplans „Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ orientiert sich erstmals an den Vorgaben des Unterausschusses zivile Krisenprävention. Durch die Umstellung des Berichtswesens ist dieser deutlich lesbarer als seine Vorgänger geworden. Dies ist wichtig für das Verständnis in einer breiteren Öffentlichkeit, was zivile Krisenprävention darstellt und leisten kann. Auch ist dieser Bericht ein Beitrag dazu, Alternativen zu einem rein militärischen Engagement aufzuzeigen.

Dennoch reichen die cursorisch aufgezeigten Bereiche der Aktivitäten der Bundesregierung im Bereich Konfliktlösung und Friedensförderung nicht aus, das gesamte Bild abzudecken. Auch fehlen Impulse für eine Weiterentwicklung und politische Aufwertung des Themas.

Damit dies geschehen kann, sind konzeptionelle, finanzielle und auch strukturelle Veränderungen nötig.

Zu 1. Unter rotgrüner Regierungsverantwortung hat die deutsche und europäische Politik der zivilen Krisenprävention wichtige Impulse erhalten, die sich bis heute bewährt haben. Das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), der Zivile Friedensdienst (ZFD), das Programm zivik, die Arbeitsgemeinschaft Frieden und Entwicklung (FriEnt) und andere Akteure der zivilen Krisenprävention leisten gute Arbeit. Sie sind verglichen mit anderen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik noch unterfinanziert; ihr Mittelaufwuchs entspricht nicht dem zunehmenden Bedarf an internationaler Krisenprävention.

- a) Der Haushaltstitel „Unterstützung von internationalen Maßnahmen auf den Gebieten Krisenprävention, Friedenserhaltung und Konfliktbewältigung“ im Auswärtigen Amt bewegt sich auf einem Niveau von etwas mehr als 90 Mio. Euro. Die geplanten Kürzungen für das Jahr 2015 in Höhe von 2 Mio. Euro wurden wieder zurückgenommen. Schon in den Vorjahren war der tatsächliche Bedarf höher als die veranschlagten 95 Mio. Euro. Dessen ungeachtet werden immer wieder Kürzungen vorgeschlagen. Die Schwankungen dieses Titels tragen zur Verunsicherung bei und unterstreichen nicht die Willensbekundungen der Bundesregierung, dieses Thema mit Priorität zu behandeln. Dieser Titel muss zuverlässig auf mindestens 133 Mio. Euro erhöht werden, soviel, wie im Jahr 2013 tatsächlich ausgegeben wurde.
- b) Für die Kohärenz in der Förderung von Projekten und zur politischen Aufwertung des Ressortkreises ist es unerlässlich, diesen auch mit Mitteln auszustatten. Ein ressortgemeinsam von AA, BMZ, BMI und BMVg eingebrachtes Budget von 80 Mio. Euro, das nur ressortgemeinschaftlich bewirtschaftet werden dürfte, könnte durch die notwendige Absprache diese Kohärenz befördern.
- c) Die Förderung von Projekten in Drittländern unterliegt häufig dem Jährlichkeitsprinzip des Bundeshaushaltes. Dies widerspricht der Wirklichkeit der Projektarbeit vor Ort, die sich mehrmonatige Verzögerungen und Pausen nicht leisten kann. Diese gehen nicht selten mit einem Vertrauens- oder sogar Personalverlust einher, so dass die Arbeit wieder von vorne beginnt. Die Durchführungsorganisationen müssen in die Lage versetzt werden, längerfristig zu planen. Dies ist auch ein Beitrag, die Arbeit der Zivilgesellschaft bei den Themen Friedenskonsolidierung, Konflikttransformation und Krisenprävention anzuerkennen und zu fördern.

Zu 2. Der Aufbau von demokratieverträglichen Polizei-, Justiz- und Verwaltungsstrukturen gehört inzwischen unabdingbar zu den Kernbereichen internationaler Friedensmissionen von VN, EU und OSZE. Der Bedarf an Polizeikräften ist mit Zunahme der Komplexität internationaler Friedensmissionen enorm gestiegen. Deutschland stellt aber z. B. von 12.430 Polizisten in UN-Missionen nur 24. Damit belegt Deutschland Platz 60 der Polizei und Truppen stellenden Staaten bei den Vereinten Nationen. Insgesamt sind 175 Personen von über 122.400 in 16 UN-Peacekeeping-Operations Deutsche. Für langfristige Sicherheitssektorreformen, Rechtsstaatsaufbau oder Mediation und andere wichtige Aufgaben steht von deutscher Seite kein ausreichendes Personal zur Verfügung. Bis heute hat die Bundesregierung kein eigenes, nationales Planziel, welche Fähigkeiten sie mit welcher Qualifikation in welchem Zeitraum zur Verfügung haben will. Die zivilen Headline Goals der EU werden nicht erreicht.

- a) Diese Schieflage soll mit einer Bund-Länder-Vereinbarung über internationale Polizeimissionen behoben werden. Diese ist seit längerem im Gespräch und auch Gegenstand der Koalitionsvereinbarung von CDU und SPD, jedoch fehlt bis heute eine Konkretisierung.

- b) Auch in der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit fehlt es bisher an einer verbindlichen Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern. Es liegt an den Ländern, Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sowie Angehörige des Justizvollzugs-personals für Einsätze im Ausland freizustellen. Hier bedarf es klarer Vereinbarungen und einer organisierten Zusammenarbeit, wie sie für internationale Polizeimissionen in der entsprechenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet ist.
 - c) Erfahrungen mit dem bestehenden Sekundierungsgesetz haben gezeigt, dass das entsendete Personal, insbesondere in EU- und OSZE-Missionen, häufig Nachteile im Vergleich mit anderen ArbeitnehmerInnen hat. Die Verbesserung der Situation von Sekundierten ist daher dringend notwendig. Ohne diese Fachkräfte ist unklar, wie Deutschland „mehr Verantwortung“ wahrnehmen will.
- Zu 3. Die Mehrzahl der Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) sind ziviler Natur. Diesen Umstand spiegelt weder die Personal- und Ressourcenausstattung im Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) noch die konzeptionelle Grundlage in Form der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) wider. Der Start der neuen Hohen Vertreterin sowie die Pläne, die ESS zu überarbeiten sollten genutzt werden, zivile und militärische Maßnahmen gemeinsam zu denken und für die entsprechende Mittelzuwendung zu sorgen. So ist insbesondere das „zivile Hauptquartier“, die „Civilian Planning and Conduct Capability“ im Vergleich mit den militärischen Planungseinheiten völlig unterbesetzt. Um die anspruchsvollen zivilen GSVP-Missionen angemessen und erfolgversprechend durchführen zu können, bedarf es hier eines Aufwuchses an zivilem Personal.
- Zu 4. Die Vereinten Nationen sind der wichtigste Bezugsrahmen für die universelle Durchsetzung von Frieden, Freiheit und Gerechtigkeit. Aktuell laufen weltweit 16 UN-Peacekeeping-Operations und 11 politische Missionen. Ihr Erfolg hängt maßgeblich davon ab, dass sich die Mitgliedstaaten auch nach dem Beschluss ihrer Einsetzung für deren mandatskonforme Ausstattung und Fortgang interessieren. Viele Missionen leiden an verspäteter oder nichtgelieferter Ausstattung sowie an fehlender politischer Unterstützung durch Mitgliedstaaten. Die Arbeit der Vereinten Nationen im Bereich des Peacebuilding aktiv zu unterstützen heißt daher auch, sich an Mediationsbemühungen aktiv zu beteiligen oder diese zu unterstützen. Ebenso ist an eine aktive Beteiligung an der Erarbeitung von Mandaten und der Weiterentwicklung von Konzepten und institutionellen Strukturen im Bereich Friedenssicherung zu denken.
- Zu 6. Bislang ist eine Vernetzung der Ansätze von Auswärtigem Amt, Bundesverteidigungsministerium und Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung so gut wie nicht erkennbar. Auch die Ankündigung, ein neues Weißbuch schreiben zu wollen, zeugt nicht davon, dass die Ressorts an einem gemeinsamen Leitbild arbeiten. Genau dies ist aber erforderlich, um Fähigkeiten und Kapazitäten zu bündeln und effektiv einzusetzen.
- a) Der Umsetzungsbericht benennt neben den politischen Maßnahmen keine Änderungen der grundsätzlichen Strukturen, die sich mit Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung beschäftigen. Um zivile Krisenprävention und Friedensförderung ins Zentrum deutscher Außenpolitik zu stellen, sind strukturelle Veränderungen notwendig. Nach wie vor ist nicht vorgesehen, den Ressortkreis zivile Krisenprävention im Auswärtigen Amt durch Steuerungskompetenz, eigene Finanzmittel und bessere Personalausstattung zu stärken. Ebenso wenig wird der Beitrag in seiner Rolle gestärkt.
 - b) Im Bereich der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit sind mehrere Bundesressorts tätig, ohne dass bisher eine Stelle existiert, die die Maßnahmen in diesem Bereich koordinieren oder zumindest den Informationsaustausch über die Aktivitäten sicherstellen würde. Damit fehlt die allen Stellen zugängliche Übersicht, welche Expertinnen und Experten mit Auslandserfahrung bzw. Bereitschaft zur Auslandstätigkeit zu Verfügung stehen sowie eine Evaluierung der unterschiedlichen deutschen Beteiligung an der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit mit einem entsprechenden Lessons-learned-Prozess.
- Zu 7. Die Bilanzierung der Tätigkeiten der Bundesregierung zwischen 2010 und 2014 findet kursorisch und nur beispielhaft statt. Dies ersetzt keine umfassende Evaluierung der seit der Verabschiedung des Aktionsplans zivile Krisenprävention im Jahr 2004 geschaffenen Strukturen und Maßnahmen. Somit bleibt unklar, was zivile Krisenprävention tatsächlich leisten kann, was machbar ist und wo Grenzen

bestehen. Die EU-Kommissionen hat ihr Engagement in diesem Bereich 2011 evaluieren lassen und damit gezeigt, dass dies auch bei einem derart komplexen Thema möglich ist.

- a) Nur durch eine sachgerechte Auswertung und auch dem Aufzeigen und Benennen von Problemen können Verbesserungen für die Zukunft vorgenommen werden. So ist es ein Problem, wenn internationale Missionen wie z. B. Eulex Kosovo korruptionsanfällig sind. Und Fälle von Vergewaltigungen durch UN-Mitarbeiter sind ein anderes, extrem schlechtes Beispiel von der Wirkung internationaler Missionen vor Ort.
- b) Während mehr Fokus auf die Früherkennung gelegt werden soll, was einen wichtigen Beitrag für die Primärprävention darstellt, findet die Bedeutung einer umfassenden Konfliktanalyse wenig Beachtung im Bericht und in der politischen Praxis. Bei der Abwägung eines staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Engagements spielt gerade die genaue Kenntnis der Situation vor Ort sowie deren zentraler Akteure – wozu nicht nur die Kombattanten zählen – eine entscheidende Rolle bei der Planung einer Maßnahme oder eines Einsatzes sowie dessen realistischer Zielerreichung und Beendigung. Ein derartiger, systematischer Dialog findet bisher noch nicht statt.

Zu 9. Die erfolgreiche Vermeidung von Krisen ist ein medial schwer zu vermittelndes Thema. Darunter leidet das gesamte Aufgabengebiet und dessen Bedeutung. Dennoch sollte sich systematisch damit auseinandergesetzt werden, wie Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit erfolgreich gestaltet werden kann. Der im vergangenen Jahr zum 2. Mal gefeierte „Tag des Peacekeepers“ ist ein gutes Beispiel für die Darstellung von Friedensvermittlung. Ebenso auch der 1. ZIF-Wahlbeobachter-Tag, die Feierstunde zu 15 Jahren Ziviler Friedensdienst und zu 20 Jahren Beteiligung an Internationalen Polizeimissionen. Es könnte aber deutlich mehr Initiativen dieser Art, etwa auf schulischer oder betrieblicher Ebene geben. Es bedarf daher einer bundesweiten Kampagne zur Information darüber, was zivile Krisenprävention ist und warum sie notwendig ist.

