

Antrag

der Abgeordneten Ottmar von Holtz, Margarete Bause, Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Kai Gehring, Uwe Kekeritz, Katja Keul, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Claudia Roth (Augsburg), Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Luise Amtsberg, Anja Hajduk, Britta Haßelmann, Sven-Christian Kindler, Markus Kurth, Filiz Polat, Tabea Rößner, Ulle Schauws, Stefan Schmidt, Margit Stumpp, Wolfgang Wetzels und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine konsequentere Umsetzung der Krisenleitlinien der Bundesregierung

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Vier Jahre nach Verabschiedung der Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ im Juni 2017 legt die Bundesregierung nun wie geplant einen ersten Umsetzungsbericht vor. Aus Sicht der Bundesregierung fällt die Bilanz sehr gut aus. Der Bericht erläutert, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um die 50 in den Leitlinien festgehaltenen Selbstverpflichtungen umzusetzen.

Die Bundesregierung möchte in den kommenden Jahren bei der weiteren Umsetzung der Leitlinien vier Akzente setzen: sie möchte die Rolle der EU bei der Bewältigung der Krisen stärken, die Brücke zwischen Krisenfrüherkennung und Krisenprävention intensivieren, die Bedeutung der Klimakrise ins Auge fassen und die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und zukünftige Gesundheitskrisen bearbeiten.

Positiv ist zu bewerten, dass die Leitlinien dem friedenspolitischen Engagement Deutschlands eine gewisse Dynamik verliehen haben. Durch die Veröffentlichungen von mehreren Folgedokumenten in zentralen Handlungsfeldern wurden relevante konzeptionelle und operative Grundlagen geschaffen. Darunter fallen die ressortgemeinsamen Strategien zu Sicherheitssektorreform, Vergangenheitsarbeit und Rechtsstaatlichkeit sowie ein Praxisleitfaden zur Ressortzusammenarbeit, die alle im Juli 2019 erschienen. Außerdem wurde das Konzept Friedensmediation im Juni 2019 veröffentlicht.¹

Besonders hervorzuheben ist die Relevanz des PeaceLab-Blogs² als ein wichtiges Instrument des Austauschs und Inputs durch zivilgesellschaftliche, wissenschaftliche

¹ Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, Vergangenheitsarbeit: Grundlagen der Stabilisierung in Krisengebieten – Auswärtiges Amt ([auswaertiges-amt.de](https://www.auswaertiges-amt.de)); Konzept Friedensmediation ([auswaertiges-amt.de](https://www.auswaertiges-amt.de)); Praxisleitfaden Ressortgemeinsamer Ansatz zur Krisenprävention, Konfliktbewältigung und Friedensförderung ([auswaertiges-amt.de](https://www.auswaertiges-amt.de))

² Home – PeaceLab-Blog

und politische Akteur*innen, der auch die Sichtbarkeit der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung deutlich verbessert.

Auch die Rolle des Beirats Zivile Krisenprävention wurde inzwischen durch personelle Unterstützung und finanzielle Mittel für die Erstellung von Studien aufgewertet. Der Beirat hat mehrere Studien und Stellungnahmen veröffentlicht und liefert auch durch die Beteiligung am PeaceLab-Blog sowie eigene Veranstaltungen wichtige Impulse.³

Jedoch lässt der Umsetzungsbericht viele Fragen offen und Lücken erkennen. Der Bericht zählt in erster Linie die bisherigen Aktivitäten der Bundesregierung zu den 50 Selbstverpflichtungen aus den Leitlinien auf. An vielen Stellen werden auch Programme oder Maßnahmen aufgeführt, wie beispielsweise der Zivile Friedensdienst oder das Förderprogramm zivik, welche es schon lange vor den Leitlinien gab. Weder wird aus der Aufzählung von Aktivitäten deutlich, zu welchen Zielen aus den Leitlinien sie zu welchem Grad beigetragen haben, noch welche Ziele nicht erreicht wurden. Das gilt nicht nur für die Wirkung der Maßnahmen, sondern auch häufig für die eigenen Mechanismen und Prozesse. Man erfährt auch nicht, wie viele Projekte oder Mittel die Bundesregierung für Friedensarbeit (z. B. Übergangshilfe oder Stabilisierung) pro Region und Sektor (z. B. Sicherheitssektorreform, Rechtsstaatsförderung etc.) ausgibt oder welche Art von Maßnahmen die Bundesregierung als „early action“ aufgrund ihrer Krisenfrüherkennung ergreift. Letztendlich lässt der Bericht offen, in welchem Maße die aufgezählten Maßnahmen tatsächlich dazu beigetragen haben, Konflikten präventiv vorzubeugen. Es bleibt unklar, welche übergeordneten politischen und gesellschaftlichen Wirkungen erzielt wurden. Auch Perspektiven für zukünftige substanzielle Maßnahmen für diesen Politikbereich fehlen völlig.

Deutlich werden folgende Aspekte: Die Krisenfrüherkennung und das frühzeitige Handeln („early action“) wurden nicht ausreichend gestärkt. Die AG Krisenfrüherkennung der Bundesregierung müsste häufiger tagen. Die Sichtbarkeit der Aktivitäten und vor allem der Erfolge ist weiterhin sehr gering. Die Wirkungen der unterschiedlichen Instrumente und die Gesamtwirkung der Maßnahmen werden noch nicht ausreichend erfasst. Das wäre besonders wichtig, um systematisch zu überprüfen, ob es möglicherweise krisenverschärfende Auswirkungen der deutschen und europäischen Politik gab und ob der „Do no harm“-Ansatz eingehalten wurde. Hierzu müssen vor allem zivilgesellschaftliche Strukturen in den Partnerländern gestärkt werden.

Die Gewalt- und Krisenprävention sind als Gesamtansatz noch nicht ausreichend aufgewertet und kohärent gestaltet. Die neuen ressortgemeinsamen Strategieprozesse sind ein Schritt in die richtige Richtung, aber es braucht mehr ressortgemeinsame Analyse, Planung und Projektsteuerung, nicht nur den Austausch ressorteigener Analysen und die Koordination von Projekten. Die Ressorts müssen einen verlässlichen Zugang zu Informationen über grundlegende Projektdaten der anderen Ressorts in der Konfliktbearbeitung haben. Bislang nehmen die Auslandsvertretungen, als häufig einzige integrierte Einheit der Bundesregierung in Bezug auf ein Land, eine zentrale Funktion in der Ressortabstimmung in der Konfliktbearbeitung ein. Daher ist es umso problematischer, dass viele Planstellen an Auslandsvertretungen unbesetzt sind. Außerdem bräuchte es konkrete Ziele und Maßnahmen und damit verbundene Indikatoren, auf die sich die Bundesregierung festlegt.

Die ressortübergreifende Kohärenz ist eine weitere Schwachstelle. Es braucht einen kohärenten Ansatz für die gesamte Bundesregierung, der beispielsweise auch die Folgen von Rohstoffimporten oder Umwelt- und Klimafolgen berücksichtigt. Auch das 1,5-Grad-Ziel ist Krisenprävention. Es müssen also mehr relevante Ressorts eingebunden werden, beispielsweise die Bundesministerien für Umwelt, Gesundheit, Wirtschaft und Landwirtschaft, denn all diese Politikbereiche können sowohl friedensför-

³ Siehe Beirat Zivile Krisenprävention – PeaceLab-Blog

dernd wirken als auch zu Konfliktmultiplikatoren werden. Wichtig im Sinne der Kohärenz ist außerdem die Einbettung des deutschen Engagements in internationale Rahmenwerke, insbesondere die Agenda 2030, das Pariser Klimaabkommen und die UN-Agenda 1325. Darüber hinaus sind die Themenfelder Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung noch nicht ausreichend bearbeitet.

Auch die personellen Kapazitäten, v. a. bei Polizeimissionen, sowie der Anteil von Frauen und marginalisierten Gruppen müssen bedarfsorientiert und planmäßig ausgebaut werden (siehe Antrag „Ausbau des deutschen Polizeiengagements in internationalen Friedensmissionen voranbringen“).⁴ Insgesamt muss Deutschland eine feministische Außenpolitik umsetzen (siehe Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Feministische Außenpolitik konsequent umsetzen – Gewalt und Diskriminierung überwinden, Geschlechtergerechtigkeit und Menschenrechte weltweit verwirklichen“).⁵

In Bezug auf die EU ist zu verurteilen, dass die Bundesregierung sich u. a. dafür eingesetzt hat, dass die Mittel der europäischen Friedensfazilität auch für nicht rein zivile Maßnahmen erlaubt sind. Dies wird im Umsetzungsbericht leider als eine positive Maßnahme auf der Ebene der EU aufgeführt. Bei der Selbstverpflichtung 09 zur Rüstungskontrolle fällt auf, dass Rüstungskontrolle in Europa völlig unberücksichtigt bleibt. Dabei ist offenkundig, dass es angesichts der Spannungen an der Ostgrenze von NATO und EU und der Unwirksamkeit traditioneller Rüstungskontrollabkommen eines neuen Anlaufs in der Rüstungskontrolle in Europa bedarf.

Eine der größten Herausforderungen für die Friedensarbeit in den Projekten ist das Zuwendungsrecht und die Förderpraxis. Diese wurde im Umsetzungsbericht ausgeklammert. Dabei stellen kurzfristige Mittelvergaben, lange Bearbeitungszeiträume, daraus resultierende enorme finanzielle Unsicherheit, schlechte Arbeitsbedingungen und mangelnde Planbarkeit die zivilgesellschaftlichen Organisationen vor große Herausforderungen.

Auch die Friedensmediation liegt noch unterhalb ihres Potenzials. Hierzu hat die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Januar 2021 einen eigenen Antrag gestellt („Friedensmediation als festen Bestandteil deutscher Außenpolitik verankern und deutlich ausbauen“).⁶

Die Leitlinien haben 2017 einige drängende Themen nicht als Selbstverpflichtung aufgenommen, unter anderem die Frage, wie Völkermord verhindert werden kann und welchen Beitrag Deutschland hier spielen sollte. Obwohl die Bundesregierung die Verhinderung von Völkermord in den Leitlinien als „deutsche Staatsräson“ bezeichnet, fehlt im Umsetzungsbericht eine kritische Auseinandersetzung darüber, was Deutschland in menschenrechtlich höchst kritischen Kontexten wie aktuell in Myanmar, Tigray oder Xinjiang zur Prävention von Massenverbrechen beitragen könnte. Die ursprünglichen blinden Flecken der Leitlinien werden also hier nicht zur Sprache gebracht oder kritisch reflektiert.⁷

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ noch nachdrücklicher umzusetzen, hierzu eine bedarfsgerechte Anpassung zusätzlicher finanzieller und personeller Kapazitäten zu prüfen und einen Aufbauplan entsprechender Kapazitäten zu formulieren;

⁴ Bundestagsdrucksache 19/9273

⁵ Bundestagsdrucksache 19/7920

⁶ Bundestagsdrucksache 19/26238

⁷ Ausführliches zu den Lücken siehe Rede der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner am 30.06.2017 im Bundestag:
Deutscher Bundestag – Mediathek

2. die Leitlinien „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“ mit konkreten Zielen und Indikatoren zu hinterlegen, um Fortschritte und Lücken erkennbar und messbar zu machen;
3. an Auslandsvertretungen in Krisenregionen die Stellen für politische Referent*innen aufzustocken, um Analysefähigkeiten zu stärken, Mediationsbemühungen zu flankieren und weitere Maßnahmen im Bereich der Friedensförderungen und zivilen Krisenprävention vor Ort betreuen zu können;
4. für eine bessere Kohärenz in der zivilen Krisenprävention, insbesondere in den ressortgemeinsamen Strategieprozessen und in der Krisenfrüherkennung, weitere Ressorts mit Relevanz für die Politikfelder der Leitlinien in die Koordinierungsgruppe einzubinden sowie innerhalb der am Ressortkreis beteiligten Ressorts mehr ressortgemeinsame Analysen zu beauftragen;
5. die Umsetzung der drei ressortgemeinsamen Strategien politisch und strategisch noch besser zu fördern, weitere Aus- und Weiterbildungsangebote und eine engere Koordination zwischen den Ressorts zu erwirken und die Projekte zur Umsetzung der Strategien besser in politische Strategien für die Friedensförderung in den Partnerländern einzubetten, um dadurch wirksam zu Sicherheitssektorreformen, Rechtsstaatlichkeit und Vergangenheitsarbeit und Versöhnung beizutragen und die globale Rolle Deutschlands im Bereich der Krisenprävention und Friedensförderung so zu stärken;
6. zukünftige Strategien der Bundesregierung, des Kanzleramtes sowie der Bundesministerien kohärent an den Leitlinien auszurichten;
7. eine Strategie für Stabilisierungsprojekte des Auswärtigen Amtes zu verabschieden;
8. Querschnittsthemen wie Gender, eine feministische Außenpolitik, die UN-Agenda 1325 und die Klimakrise im Ressortkreis und in der strategieübergreifenden Arbeitsgruppe regelmäßig zu thematisieren, um gemeinsame Herangehensweisen nicht nur auf strategischer Ebene, sondern auch in der Projektumsetzung zu etablieren;
9. zu überprüfen, inwiefern mehr integrierte Arbeitsstäbe mit Sondergesandten eingerichtet werden können;
10. die Finanzierung von Projekten im Bereich zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung an die Wirklichkeit in Konfliktkontexten anzupassen und u. a. den Chapeau-Ansatz zur besseren Vereinbarkeit von Förderungen verschiedener Ressorts auszubauen sowie einen ressortgemeinsamen Fonds zur kohärenteren Finanzierung von Maßnahmen im Bereich der zivilen Konfliktbearbeitung einzuführen;
11. die zivilgesellschaftliche Expertise sowohl vor Ort als auch in Deutschland noch stärker einzubeziehen;
12. die Rolle des Beirats Zivile Krisenprävention weiter zu stärken und sicherzustellen, dass dessen Stellungnahmen und Studien in die Umsetzung der Leitlinien einfließen;
13. wissenschaftliche Evaluationen von Projekten im Bereich der zivilen Krisenprävention und Friedensförderung finanziell einzuplanen und begleitend umzusetzen, ressortübergreifende Evaluierungen auszubauen und eine ressortübergreifende Untersuchung der Wirkungen des deutschen Engagements in Afghanistan zu initiieren;
14. einen Mechanismus zum Erkennen und Vermeiden von krisenfördernden Effekten der deutschen Politik zu entwickeln und beispielsweise mit einem „Rat für Frieden, Nachhaltigkeit und Menschenrechte“ eine Friedensverträglichkeitsprüfung für das deutsche Handeln in der Welt einzuführen;

15. die Rolle von Frauen, Kindern und marginalisierten Gruppen im Sinne einer feministischen Außenpolitik besonders in den Fokus zu nehmen und dabei vor allem folgende Bereiche politisch und finanziell zu stärken:
 - a) die Bildung von Mädchen, um deren Unabhängigkeit und Beteiligungsmöglichkeiten zu erweitern;
 - b) die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen auf allen außenpolitischen Verhandlungs- und Umsetzungsebenen;
 - c) die Sicherheit und Partizipation von Frauen und Mädchen in der Prävention von Konflikten, bei der Transformation von Konflikten und in Stabilisierungsprozessen;
 - d) ein entschiedener Einsatz gegen sexualisierte und genderbasierte Gewalt und für reproduktive und gesundheitliche Rechte;
 - e) militärische und zivile Missionen unter Beteiligung der Bundeswehr oder anderer deutscher Sicherheitskräfte, insbesondere mit Blick auf die Rechte, Ressourcen und Repräsentation von Frauen und Mädchen hin zu überprüfen und entsprechend gendergerecht anzupassen,
 - f) sicherheitspolitische Risiken des Klimawandels sowie kurz- und langfristiger Auswirkungen auf Frauen und Mädchen als Analyseinstrument in der Sicherheits- und Präventionspolitik zu verankern;
16. die Traumaarbeit und psychosoziale Unterstützung als Komponente der zivilen Krisenprävention und Konfliktbearbeitung signifikant auszubauen;
17. das ressortübergreifende Konzept für Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation mit genügend Mittel und Personal zur Umsetzung auszustatten und die Öffentlichkeitsarbeit signifikant zu verbessern, indem u. a. einen Begegnungsort in Berlin eröffnet wird, an dem Friedensarbeit und ihre Erfolge praktisch erfahrbar gemacht werden;
18. die Friedensforschung im Rahmen der Forschungsförderung der Fachressorts auszubauen, die Deutsche Stiftung Friedensforschung zu stärken und den Transfer der Forschungsergebnisse in die Praxis auszubauen (vgl. Drs. 19/14111);
19. einen Fonds für unabhängige journalistische Arbeit in Konfliktländern einzurichten, um breitere und professionelle Friedensberichterstattung zu ermöglichen;
20. sich dafür einzusetzen, Gelder der EU, die für Maßnahmen der zivilen Krisenprävention und Friedensförderung vorgesehen sind, sowie zivile Gelder aus dem EU-Haushalt nicht für militärische Zwecke zu verwenden;
21. ein Rüstungsexportkontrollgesetz zu verabschieden und sich auf europäischer Ebene für umfassende Kontrollrechte für das Europäische Parlament einzusetzen;
22. die Friedensmediation weiter auszubauen (siehe Antrag Drs. 19/26238);
23. eine Bestandsaufnahme, die die Ressourcen und Fähigkeitslücken im Bereich der Umsetzung der Schutzverantwortung identifiziert, durchzuführen;
24. sich im Zuge von Sicherheitssektorreformen insbesondere dafür einzusetzen, dass der besonderen Situation von Frauen und Mädchen Rechnung getragen wird und Frauen gleichberechtigt an diesen Prozessen teilhaben sowie auf eine stärkere Repräsentation von Frauen in Sicherheitsstrukturen hinzuwirken sowie Friedensmissionen der VN und polizeiliche Missionen der EU durch mehr personelle und finanzielle Beteiligung zu stärken;

25. dem Bundestag jährlich zu berichten, u. a., in welchen Sektoren die Bundesregierung Mittel für Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedensförderung bzw. strukturbildende Übergangshilfe verwendet und ggf. wie Projekte mehrere sektorale Ziele ansprechen oder Aktivitäten verschiedener Ressorts in einem Sektor in der gleichen Region einander ergänzen.

Berlin, den 18. Mai 2021

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

