

Antrag

der Abgeordneten Edelgard Bulmahn, Lothar Binding (Heidelberg), Klaus Brandner, Dr. h. c. Gernot Eler, Petra Ernstberger, Dagmar Freitag, Iris Gleicke, Günter Gloser, Dr. Barbara Hendricks, Hans-Ulrich Klose, Dr. Bärbel Kofler, Ute Kumpf, Burkhard Lischka, Dr. Rolf Mützenich, Thomas Oppermann, Johannes Pflug, Dr. Sascha Raabe, Karin Roth (Esslingen), Frank Schwabe, Franz Thönnies, Wolfgang Tiefensee, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Uta Zapf, Manfred Zöllmer, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Deutschland braucht dringend eine kohärente Strategie für die zivile Krisenprävention

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Krieg und militärische Auseinandersetzungen wurden in der Vergangenheit durch Grenzkonflikte, Hegemonialansprüche, widerstreitende Wirtschaftsinteressen oder durch ethno-politische und religiös aufgeheizte Konflikte ausgelöst. Staatszerfall und Entstaatlichung von Gewalt durch asymmetrische Konflikte, Genozid und Massenvertreibungen, Terrorismus, organisierte Kriminalität, Hunger, Migration und Verteilungskonflikte um Ressourcen sind hinzugekommen. Vor diesem Hintergrund haben sich auch die Anforderungen an das internationale Krisenmanagement verändert. Keine der genannten Konfliktursachen kann mit militärischen Mitteln beseitigt werden. Zur erfolgreichen Prävention von bewaffneten Gewaltkonflikten sind zivile Ansätze zwingend. Zivile Prävention hat in den zurückliegenden Jahren weltweit an Bedeutung gewonnen. Sie ist ein wesentliches Handlungsfeld deutscher und europäischer Außen- und Friedenspolitik. Das Ziel ziviler Krisenprävention und Konfliktbearbeitung ist es, unter allen Umständen zu vermeiden, dass Konflikte gewaltsam ausgetragen werden. Sie unterstützt Formen des friedlichen Miteinanders und die Suche nach gewaltfreien Auswegen aus Konflikten. Sie versucht, die Konfliktbeziehungen so zu beeinflussen, dass ein gewaltfreies Miteinander erreicht wird. Gleichzeitig sollen Anreize zur Anwendung von Gewalt verringert werden. Zivile Krisenprävention baut auf einem breit angelegten Konzept auf und begegnet den komplexen Ursachen für die Entstehung und Entfaltung einer Krise mit differenzierten und maßgeschneiderten Ansätzen.
2. Mit der Gründung der Deutschen Stiftung Friedensforschung im Jahr 2000 und dem Aktionsplan „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung“ aus dem Jahr 2004 wurde der zivilen Krisenprävention und dem zivilen Krisenmanagement eine zentrale Rolle in der Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik der Bundesrepublik Deutschland zugewiesen. Der Aktionsplan hat eine Vielzahl wichtiger Maßnahmen entwickelt und entscheidende Impulse gesetzt. Er hat dazu geführt, dass Deutschland bei

der Entwicklung und Verbreitung ziviler Maßnahmen eine Führungsposition in Europa und weltweit eingenommen hat. Insbesondere beim Aufbau einer Infrastruktur für die zivile Krisenprävention gehörte Deutschland zu den Vorreitern. Dafür stehen vor allem das Zentrum für Internationale Friedenseinsätze (ZIF), der Zivile Friedensdienst (ZFD), die krisenpräventive Ausrichtung der Entwicklungszusammenarbeit, die Förderung zivilgesellschaftlicher Projekte durch das Programm „zivik“ und die Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt).

Die zunächst zu beobachtende Dynamik ist jedoch in den vergangenen Jahren abgeflacht. Die zivile Krisenprävention nimmt in der Arbeit der derzeitigen Bundesregierung keine ausreichend gewichtige Rolle mehr ein. Dies führt dazu, dass Deutschlands Ansehen als ernstzunehmender Partner in diesem Themenfeld zunehmend schwindet.

3. Die Prävention von Gewaltkonflikten, die zivile Konfliktbearbeitung und die Stärkung struktureller Friedensgrundlagen müssen prioritäre Mittel deutscher Außenpolitik bleiben. Der Aktionsplan war und ist dabei ein wichtiger Meilenstein. Die Bundesregierung macht mit dem dritten Umsetzungsbericht zum Aktionsplan jedoch deutlich, dass sie nicht in der Lage ist, auf der Grundlage der bisherigen Erfolge eine weiterführende deutsche Strategie für die zivile Krisenprävention und die Konfliktbearbeitung zu entwickeln. Mit den für den Bundeshaushalt 2011 beschlossenen Kürzungen wird die diesbezügliche Handlungsfähigkeit Deutschlands im Gegenteil sogar eingeschränkt. Mehr als 80 Mio. Euro sind im Haushalt 2011 in der Titelgruppe „Maßnahmen und Leistungen zur Sicherung von Frieden und Stabilität, einschließlich humanitärer Hilfsmaßnahmen“ des Auswärtigen Amts gestrichen worden. Im Bereich Krisenprävention, Friedenssicherung und Konfliktbewältigung sind 38 Mio. Euro, ein Drittel der bisherigen Mittel, dem Sparpaket zum Opfer gefallen. Diese drastischen Kürzungen der Haushaltsmittel werden nicht nur die Arbeits- und Aufbauleistung der Organisationen verschlechtern, sondern auch der international gewonnenen friedenspolitischen Reputation Deutschlands noch schwereren Schaden zufügen. Deutschlands Position als eine bislang starke Stimme auf dem Feld der internationalen Krisenprävention und als anerkannter Vorreiter wird durch die geplanten Einschnitte erheblich geschwächt.
4. Der Aktionsplan hat die zivile Konfliktbearbeitung als Kernbereich deutscher Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik etabliert. Er hat erstmals in umfassender Weise dringend notwendige Handlungsfelder im Bereich der zivilen Krisenprävention aufgezeigt und das Spektrum präventionspolitischer Ansätze dargelegt, ohne daraus jedoch eine kohärente Strategie zu entwickeln. Strategische und kohärente Ziele sowie an ihnen ausgerichtete Handlungsfelder sind jedoch für eine wirksame und dauerhafte Krisenbewältigung Voraussetzung. Beides bedarf der koordinierten Zusammenarbeit der vielen beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen, nationalen und internationalen Akteure.

Nach der Verabschiedung des Aktionsplanes war zunächst eine wesentliche Aufgabe, geeignete Strukturen und Institutionen ziviler Krisenprävention zu schaffen und diese nach einer entsprechenden Zeit zu evaluieren. Im Bewusstsein deutscher Interessen in und an Friedensoperationen kommt es jetzt darauf an, auf der Grundlage der seit 2004 gewonnenen und auszuwertenden Erfahrungen den Aktionsplan zu einer kohärenten „Strategie Zivile Krisenprävention“ weiterzuentwickeln. Aus dieser Strategie heraus müssen dann die konkreten Handlungsfelder abgeleitet werden.

5. Eine „Strategie Zivile Krisenprävention“ erfüllt den Zweck, den Stellenwert, die Ausrichtung und die Prioritäten der zivilen Krisenpräventionspolitik für Deutschland zu bestimmen, um ausgehend von den strategischen Vorgaben

konkrete Handlungsfelder, Maßnahmen und Projekte abzuleiten. Angesichts der Bedeutung ihres praktischen Zusammenwirkens sollten staatliche und nichtstaatliche Akteure der Krisenprävention an der Erarbeitung einer solchen Strategie mitwirken. Analog dem Prozess auf europäischer Ebene gilt es, unter Berücksichtigung der Erfahrungen der vergangenen Jahre sowie der Bereitstellung erforderlicher Ressourcen und Fähigkeiten, konkrete zivile Planziele aus deutscher Sicht zu formulieren und dabei die zivilen und krisenpräventiven Zielsetzungen kurz und prägnant zu beschreiben. Zusätzlich bedarf es eines Evaluierungskonzeptes, um Fortschritte und Erfolge zu messen und dadurch Erkenntnisse für die Weiterentwicklung der zivilen Krisenprävention zu gewinnen und ihre politische und gesellschaftliche Akzeptanz zu erhöhen.

6. Die mit dem Aktionsplan beabsichtigte Ressortabstimmung, insbesondere ein verbesserter Informationsaustausch innerhalb der Bundesregierung, ist vor allem in den vorangegangenen Legislaturperioden weitestgehend gelungen. Jedoch sind die Vernetzung und Koordination der Maßnahmen sowie die Verständigung über Prioritätensetzungen noch unzureichend. Dem beim Auswärtigen Amt angesiedelten Ressortkreis fehlt das politische Gewicht und die entsprechende direkte Anbindung an die politische Leitung innerhalb der Bundesministerien, um seine Wirkung auf die Förderung der zivilen Krisenprävention als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe vollständig entfalten zu können. Der zivilgesellschaftliche Beirat, eine wichtige Schnittstelle für die Abstimmung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, kann auch aus diesen Gründen seine Möglichkeiten nicht voll ausschöpfen.

Um dem Stellenwert ziviler Krisenprävention und deren wachsender Bedeutung gerecht zu werden und der Arbeit des Ressortkreises ein deutlich höheres politisches Gewicht zu geben, sollte die Ressortkoordinierung der Bundesregierung künftig über einen Staatssekretärsausschuss geleistet werden.

7. Eine „Strategie Zivile Krisenprävention“ muss auch den Begriff der vernetzten Sicherheit präziser definieren und das Verhältnis zwischen zivilen und militärischen Zielen und Instrumenten beschreiben. Das schließt ein, die Eigenständigkeit humanitärer Hilfsorganisationen ausdrücklich anzuerkennen und nicht zu versuchen, humanitäre Hilfe und militärische Einsätze miteinander zu vermischen. Dies schmälert nicht nur den Wirkungsbereich humanitärer Hilfe, es wirft auch politische und rechtliche Fragen auf und untergräbt deren weltweit anerkannte Reputation.
8. Wenn der zivilen Krisenprävention eine prioritäre Rolle in der deutschen Außenpolitik zugeschrieben wird, so muss sich dies auch in der finanziellen Ausstattung niederschlagen. Das derzeitige dramatische Ungleichgewicht zu Ungunsten der zivilen Krisenprävention muss aufgehoben werden.
9. Für erfolgreiche Maßnahmen der zivilen Krisenprävention ist ein effektives System der Frühwarnung enorm wichtig, welches spezifische Informationen verarbeitet und für politische Entscheidungsprozesse aufbereitet. Frühwarnung ist aber nur dann erfolgreich, wenn die Befunde in rechtzeitiges politisches Handeln übersetzt werden. Bisher verfügt Deutschland noch nicht über ein gut funktionierendes Frühwarnsystem. Deshalb ist dringend eine bessere Vernetzung der jeweiligen Instrumente in den einzelnen Politikressorts und eine Einbindung unabhängiger nichtstaatlicher Organisationen und Institutionen zu erreichen. Der Ressortkreis muss frühzeitig einen Informationsaustausch sicherstellen und darüber hinaus unter Einbeziehung der Empfehlungen des Beirates „Zivile Krisenprävention“ eine abgestimmte und kohärente Strategie für spezifische Konflikte entwickeln.

10. Bei der Entsendung berufserfahrener Fachkräfte für Einsätze im Ausland sind aktuell Defizite festzustellen. Hier fehlt es sowohl an persönlicher Bereitschaft wie auch an geeigneten Anreiz- und Anerkennungsstrukturen. Darüber hinaus besteht bei der Personalentsendung ein Mangel an Polizeikräften mit speziellen fachlichen Kenntnissen. Deren Aufgaben – insbesondere im Bereich der Ausbildung – können aufgrund der unterschiedlichen Ansätze nicht von der Bundeswehr übernommen werden.

Auslandseinsätze, insbesondere in Krisenregionen, sind oft mit besonderen Belastungen und Risiken verbunden. Solche Einsätze zivilen Personals in Krisengebieten sollten deshalb, besonders wenn es sich um Beschäftigte des öffentlichen Dienstes handelt, durch materielle Anreize unterstützt werden.

11. Die vielfältigen Erfahrungen von Friedensmissionen der Vereinten Nationen und der Europäischen Union machen deutlich, wie wichtig eine kohärente Strategie der Krisenprävention und der Konfliktbearbeitung gerade auch auf der europäischen Ebene ist. Die neuen europäischen Strukturen weisen den Mitgliedstaaten weiterhin eine wichtige Rolle in der zivilen Krisenprävention zu. Deutschland muss diese Rolle angemessen ausfüllen und vor dem Hintergrund konkreter und klarer Zielsetzungen einen entscheidenden Beitrag leisten.

12. Die NATO als militärisches Bündnis ist zunehmend auch im zivilen Krisenmanagement engagiert. Deshalb muss sie ihre Strategie den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen anpassen und ein politisches Konzept präventiver, umfassender Sicherheitspolitik berücksichtigen und umsetzen. Der Aufbau ziviler Kapazitäten im NATO-Kontext muss sich dabei immer zusätzlich und nicht zu Lasten der Verfügbarkeit von geeigneten Fachkräften insgesamt vollziehen. Deshalb muss das Militärbündnis die bereits vorhandenen umfangreichen zivilen und politischen Instrumente der Vereinten Nationen (UN), der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) und der Europäischen Union (EU) stärker in seine Planungsüberlegungen einbeziehen. Die operativen Fähigkeiten müssen nach dem Konzept der umfassenden Sicherheit ohne Doppelungen mit anderen internationalen und regionalen Organisationen entwickelt werden.

Gerade in konkreten Friedensmissionen vor Ort ist ein Mit- und Nebeneinander vormals klar getrennter Bereiche des militärischen, zivilen und entwicklungspolitischen Handelns bereits vorzufinden. Die internationale Debatte um eine vernetzte Sicherheit und eine zivil-militärische Zusammenarbeit sollte von deutschen Akteuren aktiv mitverfolgt und vor allem mitgestaltet werden. Dabei sollte insbesondere Wert auf ein gemeinschaftliches Vorgehen gelegt und darauf gedrungen werden, das die hierfür erforderlichen Strukturen wie auch Ressourcen auf europäischer wie nationaler Ebene zur Verfügung stehen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Rahmen eines transparenten und offenen Prozesses, aufbauend auf den Erfahrungen des Aktionsplanes „Zivile Krisenprävention, Konfliktbearbeitung und Friedenskonsolidierung“ sowie unter Einbeziehung unterschiedlicher staatlicher wie nichtstaatlicher Akteure und Institutionen, eine kohärente deutsche „Strategie Zivile Krisenprävention“ zu erarbeiten und über den Fortschritt dem Bundestag regelmäßig Bericht zu erstatten;
2. zur Überprüfung der nationalen Zielsetzungen und Maßnahmen der zivilen Krisenprävention, der Konfliktbearbeitung und der Friedenskonsolidierung eine unabhängige wissenschaftliche Evaluierung durchzuführen und dem Parlament zur Kenntnis zu bringen;

3. die Berichterstattung über die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen im Bereich der zivilen Krisenprävention entsprechend den Vorschlägen des Unterausschusses Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit zu erneuern, sie auf Schwerpunktthemen zu konzentrieren und um einen strategischen Ausblick zu ergänzen:
 - der Umsetzungsbericht zum Aktionsplan erscheint nur noch alle vier Jahre und soll die außen- und sicherheitspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung, ihre strategischen Überlegungen und die damit verbundenen Maßnahmen enthalten, damit das Parlament in der Lage ist, langfristige Entwicklungen nachzuvollziehen,
 - in den drei dazwischen liegenden Jahren werden Zwischenberichte zu Schwerpunktthemen erstellt, damit politische Zielsetzungen deutlicher sichtbar werden,
 - die in den jeweiligen Zwischenberichten aufzugreifenden Themen werden zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung vereinbart, dabei muss auch der Unterausschuss Zivile Krisenprävention und vernetzte Sicherheit das Recht haben, Schwerpunktthemen zu benennen,
 - der Beirat „Zivile Krisenprävention“ muss vor der Veröffentlichung der Berichte die Möglichkeit zu einer Stellungnahme erhalten, die dann gemeinsam mit dem jeweiligen Bericht veröffentlicht wird;
4. die personellen und finanziellen Ressourcen für zivile Maßnahmen zu verstetigen, mittelfristig auszubauen und von den für das Haushaltsjahr 2011 vorgesehenen Kürzungen abzusehen, um so die nationalen Ziele dauerhaft und mit einer auf Kontinuität ausgerichteten Perspektive umsetzen zu können;
5. dafür Sorge zu tragen, dass Deutschland seiner Verantwortung für die Ärmsten gerecht wird und die zivile Krisenprävention stärkt, indem die Politik konsequent auf die Erreichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDG) ausgerichtet wird und Vorschläge zur Ergänzung des Zwölf-Punkte-Aktionsplans der EU vorgelegt werden;
6. zur verbesserten und effektiveren Ressortkoordinierung der Maßnahmen der zivilen Krisenprävention einen Staatssekretärsausschuss einzurichten und diesen mit umfangreichen Steuerungskompetenzen, eigenen Finanzierungsinstrumenten und einer entsprechend ausgebauten personellen und finanziellen Infrastruktur auszustatten;
7. die Kommunikationsstrategie des Ressortkreises bzw. des einzurichtenden Staatssekretärsausschusses erheblich zu verbessern, den Dialog mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft über Fragen der zivilen Krisenprävention zu verstärken sowie dabei den Beirat „Zivile Krisenprävention“ stärker einzubeziehen und ihm eine aktive Rolle in einer solchen Kommunikationsstrategie einzuräumen;
8. innerhalb der Bundesregierung hinsichtlich aller Aspekte der Krisenprävention und der Konfliktbearbeitung einen gemeinsamen Abstimmungsmodus zu entwickeln, um somit die Schaffung einer ressortübergreifenden Struktur von Early Warning, Early Action, von Lage- und Wirksamkeitsanalysen und anderen Aufgaben sowie damit verbundenen ressortübergreifenden Budgetfestlegungen zu gewährleisten;
9. für zentrale Schwerpunktthemen ziviler Krisenprävention (z. B. Ausbildung, Sicherheitssektorreform etc.) sowie für Schwerpunktländer deutscher Präventions- und Entwicklungspolitik spezielle Task Forces einzurichten und dabei alle relevanten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure zu beteiligen;

10. die personellen Möglichkeiten zu schaffen, damit zur Sicherung eines ausreichenden Personalpools für internationale Polizeieinsätze künftig die Bundespolizei noch stärker einbezogen werden kann;
11. gemeinsam mit den Bundesländern stärker zusätzliche Anreize zu schaffen, um Fachkräfte des öffentlichen Dienstes aus Justiz, Verwaltung, Polizei und anderen Bereichen zu bestärken, für begrenzte Zeit an internationalen Friedensmissionen im Ausland teilzunehmen;
12. die Aus- und Fortbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Bundesministerien, den Auslandsvertretungen, in internationalen Organisationen und den Umsetzungsorganisationen mit Blick auf die zivile Krisenprävention zu verbessern und entsprechende Aus- und Weiterbildungsmodule für den diplomatischen Dienst zu entwickeln;
13. einen nationalen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Sicherheitsratsresolution 1325 (2000) zur Beteiligung von Frauen an der Konfliktprävention und Konfliktbearbeitung zu erarbeiten;
14. sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass es trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten zwischen Europäischem Rat, Europäischer Kommission, dem Europäischen Parlament und der Hohen Vertreterin zu einer kohärenten europäischen Strategie der Krisenprävention und der Konfliktbearbeitung kommt;
15. dafür Sorge zu tragen, dass es auf Ebene der Europäischen Kommission eine enge Verzahnung von Krisenmanagement und vorgelagerten Maßnahmen der Krisenprävention, insbesondere der Entwicklungszusammenarbeit gibt;
16. sich bei der konkreten Umsetzung der Ausgestaltung des Europäischen Auswärtigen Dienstes dafür einzusetzen, dass dieser Zuständigkeiten für möglichst alle Bereiche des Krisenmanagements erhält und mit den entsprechend notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen dafür ausgestattet wird;
17. dafür Sorge zu tragen, dass es bei einer Berücksichtigung von zivilen Planungsfähigkeiten im neuen Strategischen Konzept der NATO nicht zu einer Doppelung bereits bestehender Strukturen auf Ebene der Europäischen Union oder der Vereinten Nationen kommt.

Berlin, den 25. Januar 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

