

Antrag

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

Entwicklungspolitische Zusammenarbeit fit machen für die Kooperation mit fragilen Staaten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In fragilen Staaten wird zukunftsfähige soziale und wirtschaftliche Entwicklung erschwert, Menschenrechte häufig verletzt. Frauen und Kinder werden von diesen Missständen in besonderem Maß beeinträchtigt, ethnische, religiöse, sprachliche oder sexuelle Minderheiten häufig verfolgt. Auch der Raubbau an der Natur und den ökologischen Grundlagen kann in fragilen Staaten nicht wirksam verhindert werden. Besonders betroffen von fragiler Staatlichkeit sind die Armen und Unterprivilegierten, da sie vor Repressionen und Willkür am wenigsten geschützt sind.

International gibt es keine einheitliche Definition fragiler Staatlichkeit. Generell werden jene Staaten als fragil angesehen, in denen der Staat nicht willens oder in der Lage ist, staatliche Grundfunktionen im Bereich Sicherheit, Rechtsstaatlichkeit, soziale Grundversorgung und Legitimität zu erfüllen. Staatliche Institutionen in fragilen Staaten sind sehr schwach oder vom Zerfall bedroht; die Bevölkerung leidet unter großer Armut, Gewalt und politischer Willkür.

Fragile Staaten stellen daher eine besondere Herausforderung für die internationale Gemeinschaft dar. Laut der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gerät ein Drittel aller Entwicklungsländer aufgrund von Fragilität ins Hintertreffen, während andere Länder hinsichtlich der Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele (MDGs) Fortschritte erzielen. Gerade in den fragilen Staaten droht sich in den kommenden Jahrzehnten eine hartnäckige Armut festzusetzen. Nach dem Weltentwicklungsbericht der Weltbank von 2011 hat keines der als fragil eingestuften oder von bewaffneten Konflikten betroffenen Ländern bisher auch nur eines der MDGs erreicht oder wird es in absehbarer Zeit erreichen. Rund 20 Prozent der Weltbevölkerung, etwa 1,5 Milliarden Menschen, leben in Ländern mit fragiler Staatlichkeit.

Die internationale Gemeinschaft hat sich in der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) lange auf die „good performers“ konzentriert und die fragilen Staaten vernachlässigt. Viele Geber schrecken vor einem 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 entwickeln sich mehr und mehr fragile Staaten zu sogenannten Aid Orphans, also von der internationalen Entwicklungszusammenarbeit verwaiste Staaten. Eine Zusammenarbeit findet in diesen Kontexten in der Regel auf einem zu niedrigen Niveau über humanitäre Hilfsleistungen und regierungsferne Projekte statt. Zivilgesellschaftlichen Organisationen kommen daher eine entscheidende Rolle zu. Entwicklungszusammenarbeit muss jedoch gerade in Bereichen der fragilen Staatlichkeit aktiv werden und bleiben. Im Rahmen der technischen und finanziellen Zusammenarbeit müssen Instrumente wie die Unterstützung beim Aufbau von Guter Regierungsführung, Sicherheitssektorreform, Infrastrukturmaßnahmen oder Budgethilfe flexibel angepasst und weiterentwickelt werden. Der Deutsche Bundestag unterstützt in diesem Zusammenhang die OECD-Leitlinie aus dem Jahr 2001 „stay engaged but differently“.

Der Deutsche Bundestag unterstreicht die Verpflichtungen aus der Pariser Erklärung der OECD von 2005 und der darauf aufbauenden zehn „Prinzipien für ein internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen“ von 2007, in der sich die Geberländer verpflichtet haben, dem Aufbau legitimer, gut funktionierender und solider staatlicher Institutionen in fragilen Staaten erhöhte Aufmerksamkeit zu widmen, Kontextanalysen durchzuführen und die Hilfe an lokalen Prioritäten auszurichten. Der OECD-Bericht aus dem Jahr 2010 zeigt Fortschritte und Erkenntnisse aus der bisherigen Umsetzung der Prinzipien in mehreren fragilen Staaten auf, die in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Ländern selbst erstellt wurden. Diese müssen als Grundlage für eine effektivere Umsetzung der OECD-Prinzipien herangezogen werden. Auch der Weltentwicklungsbericht 2011 „Conflict, Security, and Development“ der Weltbank sowie der „New Deal for Engagement in Fragile States“, der in Busan im Jahr 2011 von den Teilnehmern des vierten High Level Forum on Aid Effectiveness unterstützt wurde, bieten konkrete Ansatzpunkte zur dringend benötigten Verbesserung des internationalen Engagements in den von Gewaltkreisläufen geprägten fragilen Staaten.

Um fragiler Staatlichkeit frühzeitig vorzubeugen, sind demnach Gerechtigkeit, die Zurechnungsfähigkeit staatlichen Handelns und die Einhaltung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit sowie die Förderung von sozialem und ökonomischem 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 der Armutsbekämpfung, um die strukturellen Ursachen von fragiler Staatlichkeit wirksam und frühzeitig zu bekämpfen und somit präventionsorientiert vorzugehen. Eine dauerhafte Stabilisierung muss jedoch von den fragilen Staaten getragen werden und von der eigenen Bevölkerung ausgehen.

Entwicklungspolitische Ziele in fragilen Staaten

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. Die Erfahrungen der letzten Jahre in Ländern wie Afghanistan oder der Demokratischen Republik Kongo zeigen, dass die Versuche der Geber, Entwicklung in fragilen Staaten anzustoßen, zu wenig Erfolge gebracht haben. Der Bundestag kritisiert, dass die von der Bundesregierung am 19. September 2012 vorgelegten ressortübergreifenden Leitlinien „Für eine kohärente Politik der Bundesregierung gegenüber fragilen Staaten“ keine Strategie im

Umgang mit Ressourcenknappheit und Rohstofffluch, Drogen- und Waffenhandel, Korruption und internationalen Steueroasen sowie zur Abkehr von Rüstungsexporten in Krisenregionen enthalten. Auch die Frage wie die zivil-militärische Zusammenarbeit in Zukunft gestaltet werden soll, beantwortet die Bundesregierung nicht. In der tatsächlichen Politik und der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten werden diese Leitlinien keine Wirkung entfalten. Ein Konzept, wie die Bundesregierung sich dieser drängenden Zukunftsfrage stellen will, liegt weiterhin nicht vor. Es braucht eine regierungsweite, auch die Wirtschaftspolitik einbeziehende und mit den internationalen Partnern abgestimmte Strategie für die Zusammenarbeit mit fragilen Staaten. Zusätzlich müssen Strategien für die Arbeit mit jedem fragilen Staat individuell entwickelt werden, der ein Partnerland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ist. Die Bundesregierung versäumt nach wie vor, eine solche Strategie dem Bundestag vorzulegen.

In fragilen Staaten müssen die Voraussetzungen für Entwicklung erst geschaffen werden. Daher muss für sie ein anderes Zielsystem als für andere Entwicklungsländer angelegt werden. Dahingehend muss auch die bi- und multilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) entsprechend der Peacebuilding und Statebuilding Goals (PSG) des International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding ausgerichtet werden, die gemeinsam mit 19 fragilen Staaten erarbeitet und im Rahmen der Busan-Erklärung 2011 verabschiedet wurden.

Kontextanalyse, Monitoring und Evaluierung verbessern

Bis heute fehlen in Deutschland und international Ex-ante-Risikoanalysen sowie eine regelmäßige unabhängige Evaluierung des deutschen Gesamtengagements in fragilen Staaten, das alle Instrumente der deutschen Außenpolitik in einem Zielstaat mit einbezieht. Ein einfacher Fortschrittsbericht, wie ihn die Bundesregierung regelmäßig für Afghanistan vorlegt, reicht nicht aus. Um hohe Erwartungen an internationales Engagement in Zukunft nicht zu enttäuschen, ist eine unabhängige Evaluierung und entsprechende flexible Anpassung der Strategie unabdingbar. Es gilt das neu gegründete Institut für deutsche Entwicklungsevaluierung gGmbH für diese Anforderungen entsprechend aufzustellen. Dabei gilt es auch, gemeinsame Evaluierungen internationalen Engagements künftig stärker zu fördern. Um möglichst detailliertes Wissen der Situation vor Ort, der Strukturen und Akteure sicherzustellen, sind optimierte deutsche und internationale Strukturen sowie eine intensivere Zusammenarbeit mit den Zielgruppen vor Ort essentiell.

Deutsche EZ für fragile Staaten befähigen

Die komplizierte Situation in fragilen Staaten erfordert eine genaue Abwägung wann, wo und wie die bilaterale EZ aktiv wird. Die deutsche EZ muss hier ihren gesamten Instrumentenmix besser verzahnen und sowohl national wie international eine intensivere Abstimmung und Koordination vornehmen. Die Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten braucht strategische Geduld, 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. Insbesondere in Post-Konfliktkontexten ist solch eine Friedensdividende häufig elementar für den Erhalt des Friedens. Der Wiederaufbau von Infrastruktur durch arbeitsintensive Maßnahmen, wie Cash-for-work-Programme oder die Wiederankurbelung der Landwirtschaft können dazu beitragen, dass die Bürger und Bürgerinnen ihr Vertrauen in den Staat sukzessive zurückgewinnen. Auch die Instrumente der Entwicklungsorientierten Struktur- und Übergangshilfe müssen in diesen Bereichen ausgebaut und verstärkt werden. Die Aufteilung der Entwicklungsorientierten Not- und Übergangshilfe (ENÜH) auf das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und

das Auswärtige Amt (AA) war in diesem Sinne ein Rückschritt. Der Deutsche Bundestag sieht eine besondere Rolle und Stärke der deutschen EZ darin, Partnerschaftsnetzwerke vor Ort, vor allem auch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, aufzubauen und zu pflegen.

In fragilen Staaten können lokale und regionale Strukturen bestehen, die über größere innere Stabilität verfügen als staatlichen 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 funktionierende Regelungen zur Ressourcenverteilung und zur Konfliktlösung etabliert haben, 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. Bestehende lokale und regionale Zivilgesellschaftsstrukturen sollten noch größere Beachtung in der Zusammenarbeit finden. Erfahrungen im Aufbau dezentraler und zivilgesellschaftlicher Strukturen, sollten gesondert evaluiert und entsprechende Forschung ausgebaut werden.

Dabei müssen auch die Vor-Ort-Strukturen der Durchführungsorganisationen Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH und der KfW Bankengruppe sowie der politischen Stiftungen gestärkt werden. Gleichzeitig muss auch das BMZ in fragilen Staaten personell präsenter sein, um den komplexen Situationen gerecht werden zu können.

Die Weltbank sieht Sicherheit, Gerechtigkeit und Arbeitsplätze als prioritäre Handlungsfelder für die EZ in fragilen Staaten. In diesen Bereichen sollte die deutsche EZ ihre Kompetenzen ausbauen und anbieten. Darüber hinaus dürfen der Zugang zu Bildung und Basisgesundheitsdiensten, Ernährung, Wasser und sanitärer Grundversorgung, der Menschenrechtsschutz und besonders die Anpassung an den Klimawandel nicht vernachlässigt werden. Weiterhin gilt es, Frauen in ihrer für Entwicklung zentralen Rolle zu unterstützen sowie entsprechend der Resolution 1325 in der Friedensentwicklung eine besondere Aufmerksamkeit zukommen zu lassen. Dazu gehört besonders die Förderung von Trauma-Verarbeitung. 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. Frauen sind gerade in Konfliktgebieten häufig die alleinigen Versorgerinnen der Familie und haben im Wiederaufbau und für die Aussöhnung eine entscheidende Rolle inne. Die Einbindung und Verbesserung der Situation von Mädchen und Frauen muss auch mit Blick auf die positiven Effekte weiblicher Partizipation in Entwicklungsfragen stärker als strategisches Ziel der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten in den Blick genommen werden.

Der Bundestag kritisiert, dass die Bundesregierung ihre international gegebenen Versprechen bricht und an der Regelung festhält, zwei Drittel der EZ-Mittel bilateral und nur ein Drittel multilateral zu vergeben. Anhand der aktuellen Haushaltsplanung ist nicht erkennbar, wie das 0,7-Prozent-Ziel bis 2015 erreicht werden soll. Der 2010 veröffentlichte DAC-Prüfbericht (Development Assistance Committee) zur deutschen EZ kritisiert u. a., dass die Bundesregierung die deutsche EZ nur unzureichend auf die ärmsten Länder ausrichtet und zudem nicht genug Aufmerksamkeit auf das Thema Konflikte und fragile Staatlichkeit lenkt und damit in vielen Teilen Subsahara-Afrikas die großen Hindernisse für die Verwirklichung der MDGs nicht angemessen angeht. Der Deutsche Bundestag teilt die Empfehlung des Prüfberichts, die Konzentration der bilateralen

Quote für die offiziellen Leistungen der Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance – ODA) vor allem auf die Partnerländer in Subsahara-Afrika sowie auf von Konflikten und fragiler Staatlichkeit betroffene Länder weiter voranzutreiben. Nach Auffassung des Deutschen Bundestages muss die Unterstützung von fragilen Staaten eine zentrale Säule der deutschen Entwicklungspolitik werden.

Der Umgang mit fragilen Staaten verlangt mehr kooperativen Multilateralismus

Von zentraler Bedeutung ist für den Bundestag neben einer erhöhten Kohärenz der eigenen Politik, eine gemeinsame Strategieentwicklung der internationalen Geber. In der Vergangenheit wurden Bemühungen in fragilen Staaten zu oft nicht untereinander abgestimmt oder sogar gegeneinander gearbeitet. Zu oft wurden Partner durch eine Überflutung von Einzelprojekten verschiedener Geber in ihrer Kapazität überfordert. Eine konsequentere, enge Koordination und Abstimmung von strategischen Maßnahmen und der Abbau von Doppelstrukturen sind dringend erforderlich. Auch können Risiken effizienter auf mehrere Schultern verteilt werden.

Multilateralen Organisationen, wie den Vereinten Nationen (VN), der Weltbank und den regionalen Entwicklungsbanken, sollte in der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten, besonders gegenüber den „Waisen“ der Entwicklungszusammenarbeit, wie vernachlässigten Ländern, Regionen innerhalb eines Landes oder bestimmter Sektoren und Gruppen, eine Schlüsselrolle zukommen. Sie können Risiken für alle Geber poolen und erhebliche Finanzmittel für einen fragilen Staat mobilisieren. Außerdem sollen sie stärker als Plattform für Geberaktivitäten agieren und Maßnahmen der Zusammenarbeit koordinieren, um die Partner zu entlasten. Sie haben dahingehend einen komparativen Vorteil im Vergleich mit nationalen Gebern. Anzustreben sind die Stärkung der Zusammenarbeit bei Voranalysen, Auswertungen, Strategieentwicklungen, Berichtsanforderungen und Finanzierungsbedingungen, Arbeitsteilungen und Treuhandfonds mehrerer Geber, bis hin zum Aufbau gemeinsamer Länderbüros. Eine besondere Rolle aus deutscher Sicht kommt hierbei den VN und der Europäischen Union (EU) zu. Diese sollten ihre Unterstützung für fragile Staaten verstärkt gemeinsam mit und über Regionalorganisationen wie die Afrikanische Union und regionale Entwicklungsbanken einsetzen und diese gezielt stärken.

Kohärent und Glaubwürdig

In der Zusammenarbeit mit fragilen Staaten dürfen positive Entwicklungen nicht durch Entscheidungen oder Unterlassungen bzw. falsche oder widersprüchliche Prioritätensetzungen in den Industrieländern zunichte gemacht werden. Ein erhöhtes entwicklungspolitisches Engagement in fragilen Staaten muss mit einer insgesamt kohärenteren Politik der Geberländer einhergehen. Die Probleme der fragilen Staaten haben auch globale Ursachen, für die die Geberländer eine Mitverantwortung tragen, seien es Klimawandel, Agrarsubventionen, Waffen-, Rohstoff- oder Drogenhandel. Der Korruptionsbekämpfung im eigenen Land kommt hier eine tragende Rolle zu – etwa in Bezug auf Maßnahmen gegen Geldwäsche, Wiedererlangung von Vermögenswerten, Transparenz im Bankwesen und Transaktionen zwischen Partnerregierungen und Unternehmen der Rohstoffindustrie, die häufig ihren Sitz in OECD-Ländern haben. Für eine kohärente und glaubwürdige Politik müssen zudem internationale Standards etabliert und forciert werden.

Der Deutsche Bundestag sieht die Entwicklungszusammenarbeit nicht als Erpressungsinstrument, sondern als Möglichkeit, positive Anreize zu setzen. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, gegenüber fragilen Staaten Budgethilfen auszu zahlen, die mit einer Stärkung staatlicher Institutionen vor allem im Bereich des Finanzmanagements einhergehen. Kürzungen von Geldern der Entwicklungs-

zusammenarbeit im laufenden Haushaltsjahr bzw. Bewilligungszyklus dürfen nur als letztes Mittel und nach ernsthafter Betrachtung ihrer Wirkung auf Reformen, Konflikte, Armut und Unsicherheit im Land erwogen werden. Reaktionen der internationalen Gebergemeinschaft sollten dabei abgestimmt und nach zuvor vereinbarten Abstufungen erfolgen. Gleichzeitig sollten sich lediglich die Modalitäten der Zusammenarbeit, nicht jedoch die Höhe ändern. In diesen Fällen sollten die Mittel zunehmend regierungsfern über dezentrale und vor allem zivilgesellschaftliche Organisationen umgesetzt werden.

Fragile Staaten werden vielfach von autoritären Regimen regiert. Gerade 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.

Entwicklungszusammenarbeit in und mit fragilen Staaten kann im Umfeld von Einsätzen der Bundeswehr oder im Rahmen von internationalen Friedensmissionen stattfinden. Erfahrungen in der Demokratischen Republik Kongo oder im Sudan haben jedoch gezeigt, dass das Potential der militärischen Krisenbewältigung überschätzt und viel zu oft Ersatz für intensives diplomatisches Engagements sowie für tragfähige politische Lösungen wird. Es bedarf vorrangig zivilen Engagements, um zu einer nachhaltigen Befriedung von Konflikten beizutragen und um eine Friedensentwicklung zu begleiten. Der Bundesregierung fehlt bisher eine ganzheitliche Friedens- und Sicherheitspolitik (vgl. Antrag „Ressortübergreifende Friedens- und Sicherheitsstrategie entwickeln“ auf Bundestagsdrucksache 17/6351). Eine solche Strategie für das Gesamtregierungsverhalten in fragilen Staaten muss kohärent im Interesse von Entwicklung und der Menschenrechte sein. Auch die Umsetzung des Aktionsplans Zivile Krisenprävention stagniert, weil der politische Wille zum Aufbau krisenpräventiver Strukturen in Deutschland fehlt (vgl. Antrag „Zivile Krisenprävention ins Zentrum deutscher Außenpolitik rücken“ auf Bundestagsdrucksache 17/5910). Eine Abstimmung bezüglich der Ziele zwischen den zivilen und militärischen Akteuren im Umfeld von Konflikten ist dabei unerlässlich. Die zivile Zusammenarbeit muss in ihren Instrumenten und in der Wahrnehmung aber eigenständig bleiben und in Konfliktkontexten vor allem dem Primat der Politik folgen, nicht etwa militärischen Prioritäten. Die Neutralität der humanitären Hilfe darf in keinem Fall angetastet werden. Das Konzept der vernetzten Sicherheit hat jedoch von Beginn an die falschen Prioritäten gesetzt und ist in der jetzigen Form gescheitert. Das deutsche Engagement in fragilen Staaten braucht ein neues Konzept, das dem Primat des Zivilen Rechnung trägt. Es muss darum gehen, Ressourcen der Diplomatie, der Entwicklungszusammenarbeit, der zivilen Friedenskräfte, der Polizei und des Militärs auf nationaler, internationaler und lokaler Ebene, ressort- und institutionenübergreifend abzustimmen und durch Bündelung oder Arbeitsteilung zu optimieren.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

im multilateralen Bereich

- sich für eine einheitliche Definition fragiler Staatlichkeit stark zu machen;
- über die PSG hinaus eine Strategieentwicklung im multilateralen Rahmen und unter Einbeziehung der Partner und Partnerinnen in fragilen Staaten eine internationale Strategie voranzutreiben, wie die Zusammenarbeit und Unterstützung von fragilen Staaten verbessert werden kann;

- auf eine Stärkung des multilateralen Rahmens, vor allem der VN und der EU, hinzuwirken und sich für ein stärker multilaterales Engagement, verstärkt in Zusammenarbeit mit Regionalorganisationen wie der Afrikanischen Union, in Ländern und Regionen, oder auch bestimmten Sektoren, einzusetzen;
- auf eine deutliche Stärkung der VN in der Koordination, der Auswertung von Informationen und der Verbreitung von Frühwarnmechanismen, Voralysen, Auswertungen und Strategieentwicklungen hinzuwirken;
- sich für ein gemeinsames Monitoring sowie für gemeinsame Auswertungen des Engagements in fragilen Staaten einzusetzen;
- multilaterale Fonds wie die International Development Association (IDA) der Weltbank und den African Development Fund (AfDF) der Afrikanischen Entwicklungsbank aufzustocken, um Mittel verschiedener Geber für fragilen Staaten zu poolen, um Planungssicherheit und Langfristigkeit des Engagements zu garantieren und die Überforderung der ohnehin schwachen staatlichen Strukturen zu reduzieren;
- sich dafür einzusetzen, dass die internationale Unterstützung fragiler Staaten stärker an lokalen Prioritäten ausgerichtet wird;
- sich dafür einzusetzen, dass Budgethilfen an fragile Staaten durch verschiedene Geber gepoolt und durch flankierende Maßnahmen in einem eng aufeinander abgestimmten Instrumentenmix bereitgestellt werden. Die Auszahlung von Budgethilfen muss in ein Gesamtentwicklungskonzept des fragilen Staates eingebettet sein, das unter Einbeziehung von Parlament und Zivilgesellschaft erstellt werden muss;
- international gemeinsame Ex-ante-Analysen der Situation vor Ort anzustoßen, die vor Beginn eines entwicklungspolitischen Engagements in fragilen Staaten erstellt werden müssen. Solche politischen Analysen müssen über quantitative Indikatoren der Konfliktintensität, Governance oder institutionellen Stärke hinausgehen. Dabei gilt es, die örtlichen Machtarrangements und landesspezifischen regionalen Netzwerke sowie politische und wirtschaftliche Interessen verschiedener Gruppen einzubeziehen. Die Analysen müssen landesspezifische Prioritäten, Zwischenziele und Zielvorstellungen entsprechend der PSG herausarbeiten. Wo immer möglich, sollten die Herausforderungen und Prioritäten gemeinsam mit nationalen Reformkräften in Regierung und Zivilgesellschaft analysiert werden;
- den Aufbau gemeinsamer Länderbüros („Joined Development Partner Offices“), Berichtsanforderungen und Finanzierungsbedingungen; Arbeitsteilungen und Treuhandfonds der in einem Staat aktiven Geber voranzutreiben;
- das Joint Programming im Rahmen der EU vor allem mit Blick auf die fragilen Staaten entschieden voranzutreiben, da diese in besonderer Weise durch die Abstimmung mit vielen Gebern überfordert sind;
- die PSG für fragile Staaten unter Berücksichtigung der Erkenntnisse mit Peacebuilding-Missionen wie etwa in Sierra Leone mit Nachdruck zu operationalisieren, unter Einbeziehung der Partner in fragilen Staaten, und diese Ziele auch in die Diskussion um eine Post-2015-MDG-Debatte einzuspeisen;

in der bilateralen Zusammenarbeit

- die im Jahr 2007 vorgelegten zehn Prinzipien für ein zweckmäßiges internationales Engagement in fragilen Staaten und Situationen und den darauf aufbauenden OECD-Bericht von 2010 sowie die PSG als Grundlage zu nehmen, um in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen im Bereich Entwicklung, Menschenrechte und Krisenprävention eine ressortübergreifende

Strategie für den Umgang mit fragilen Staaten zu entwickeln, die kohärent im Interesse von Entwicklung und der Menschenrechte ist;

- entsprechend dem Prüfbericht der OECD, die zunehmende Steigerung der Mittel der bilateralen ODA für die Partnerländer in Subsahara-Afrika sowie auf von Konflikten und fragiler Staatlichkeit betroffene Länder, international in der Gebergemeinschaft abgestimmt weiter voranzutreiben;
- anhand der PSG und der jeweiligen Friedensstrategien, das Engagement in fragilen Staaten jährlich unabhängig evaluieren zu lassen und gegebenenfalls die durchgeführten Programme und Projekte umgehend und angemessen anzupassen;
- ein Konzept zu entwickeln, um dezentrale Lösungen zu stärken, die insbesondere bestehende zivilgesellschaftliche Strukturen und ihre Verbindung zum Staat mit einbeziehen. Dieses Konzept sollte vor allem die besondere Rolle der Zivilgesellschaft für die Staatsbildung ins Zentrum stellen. Flankierend sollte die Forschung in diesem Bereich ausgebaut werden;
- stabile lokale und regionale Strukturen zu fördern und zu vernetzen sowie zivilgesellschaftliche Organisationen, traditionelle und religiöse Führer in die Friedens- und Entwicklungsprozesse mit einzubeziehen;
- alle Instrumente der deutschen Entwicklungszusammenarbeit mit fragilen Staaten einer Prüfung zu unterziehen, mit dem Ziel, diese Instrumente insgesamt zu flexibilisieren und an die Anforderungen in fragilen Staaten von schneller Verfügbarkeit und hoher Flexibilität bei gleichzeitig langfristiger Planungssicherheit anzupassen;
- im Kontext von fragilen Staaten bei Nothilfemaßnahmen sehr frühzeitig mit strukturbildenden Maßnahmen einzusetzen 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;
- Maßnahmen zur Förderung der Partizipation von Mädchen und Frauen bei allen Planungen zur EZ mit fragilen Staaten stärker zu berücksichtigen;
- den Ressortkreis zivile Krisenprävention politisch durch Leitung eines/einer Staatsministers/in aufzuwerten, mit operativer Steuerungskompetenz, einem Stab und mit eigenen finanziellen Ressourcen auszustatten, auf die in Form eines Krisenpräventionspools gemeinsamer Zugriff besteht. Der Pool soll mindestens 100 Mio. Euro jährlich umfassen und muss zu jeweils gleichen Teilen in den Einzelplänen der Ressorts des AA, des BMZ, des Bundesministeriums des Innern und des Bundesministeriums der Verteidigung eingestellt werden;
- den zivilgesellschaftlichen Beirat „Zivile Krisenprävention“ als wichtige Schnittstelle für die Abstimmung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zu stärken und das Mandat des Beirates aufzuwerten;
- in enger Konsultation mit Parlament und Zivilgesellschaft einen wirklich kohärenten Ansatz für das Engagement gegenüber fragilen Staaten und im Kontext von Konflikten zu entwickeln, der ein einseitiges Konzept der vernetzten Sicherheit ablöst und dem Primat des Zivilen gerecht wird;
- einen maßnahmen- und instrumentenübergreifenden Ansatz zu entwickeln, der eine konfliktsensible Förderung lokaler Wirtschaft bei allen Lieferungen und Leistungen der deutschen EZ, wie etwa bei Infrastrukturmaßnahmen, zum Ziel hat;

- das Konzept des beschäftigungsintensiven Wirtschaftsaufbaus durch die deutsche EZ und Nothilfe weiter auszubauen und stärker mit Fortbildungen zu verbinden und vor allem Frauen stärker durch dieses Instrument zu fördern. Gleichzeitig sollten diese Maßnahmen mit einem langfristigen Zeithorizont von bis zu zehn Jahren geplant werden;
- vor allem in konfliktsensiblen Bereichen das Engagement der GIZ und der KfW Bankengruppe gemeinsam zu konzipieren und einzusetzen;
- Budgethilfen in einer flexiblen Form als eine Möglichkeit der Unterstützung vorzusehen, falls es positive Trends in den Bereichen Guter Regierungsführung, Menschenrechte oder Korruptionsabbau zu verzeichnen gibt;
- die Anzahl der Referenten/Referentinnen für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung vor allem an den deutschen Botschaften in jenen fragilen Staaten zu erhöhen, die Partnerländer der deutschen EZ sind.

Berlin, den 25. September 2012

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

