

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Katja Keul, Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger,
Dr. Frithjof Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin

zum Europäischen Rat am 19./20. Dezember 2013 in Brüssel

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Vom 19. bis 20. Dezember 2013 wird sich in Brüssel ein EU-Gipfel mit der Frage befassen, wie sich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und dabei insbesondere die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) weiter entwickeln soll. Die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik ist zusammen mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst, der Europäischen Verteidigungsagentur und der EU-Kommission vom Europäischen Rat im Dezember 2012 aufgefordert worden, Vorschläge und Handlungsoptionen aufzuzeigen, die zu einer Stärkung und Verbesserung der zivilen und militärischen Kapazitäten der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik führen sollen. Es zeichnet sich ab, dass im Zentrum der Beratungen dieses Gipfels zwei Themen stehen werden: Zum einen Maßnahmen für die Schaffung eines europäischen Rüstungsgütermarktes, zum anderen Überlegungen zur Stärkung der militärischen Fähigkeiten der EU. Demgegenüber fehlen bisher konkrete Vorschläge für eine Reform und einen Ausbau der zivilen Fähigkeiten im Bereich der GSVP.

In der Koalitionsvereinbarung halten die Regierungsfractionen fest: „Die Bundesregierung wird anknüpfend an den EU-Gipfel im Dezember 2013 neue politische Initiativen zur Stärkung und Vertiefung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergreifen. Hierbei sollen die Schwerpunkte auf diplomatischen und zivilen Mitteln, wie den Instrumenten der zivilen Krisenprävention und Konfliktregelung, liegen.“ Der Deutsche Bundestag begrüßt diese Schwerpunktsetzung und unterstützt Initiativen zur Stärkung politischen und zivilen Handlungsfähigkeit der EU. Der Ankündigung müssen Taten folgen.

Daher gilt es, den Ansatz zur zivilen Konfliktbearbeitung in seiner herausragenden Stellung auf dem EU-Dezember-Gipfel und in seiner Folge zu stärken. Die zentrale Bedeutung des zivilen Arms der GSVP muss für eine umfassende Konfliktbearbeitung betont und seine Funktion in einer starken finanziellen, personellen und konzeptionellen Ausstattung Rechnung getragen werden. Zur Stärkung der zivilen friedensfördernden Fähigkeiten der EU gehört allerdings auch, die militärischen Fähigkeiten der EU einer sorgfältigen Überprüfung zu unterziehen. Die Erfahrung der bisherigen GSVP-Missionen zeigt, dass die Unterstützung durch militärische Einheiten sowohl in der Krisenprävention, der Krisenbearbei-

tung als auch der Krisennachsorge für den Erfolg politischer Konfliktlösung notwendig sein kann.

Durch die Finanzkrise der letzten Jahre haben die Verteidigungshaushalte der Mitgliedstaaten starke Einschnitte hinnehmen müssen, häufig haben dann Überkapazitäten in der Rüstungsindustrie zum verstärkten Export geführt, auch in Länder, die die Menschenrechte mit Füßen treten. Die Vorschläge einzelner Mitgliedstaaten und teilweise der Kommission zielen nun darauf ab, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Rüstungsindustrie zu stärken, statt sich mit der Steuerung der dringend notwendigen Konsolidierung des Rüstungsmarkts, d.h. des Abbaus von Überkapazitäten, auseinander zu setzen.

Die Förderung von Waffenexporten und Technologietransfer in zahlungskräftige Drittstaaten kann sowohl aus menschenrechtlichen als auch aus sicherheitspolitischen Gründen keine Lösung sein.

Ein wichtiger Ansatz zur weltweiten Krisenprävention ist vielmehr ein restriktiver Kurs beim Export von Rüstungsgütern und Kriegswaffen. Die EU-Staaten gehören zu den größten Rüstungsexporteurern weltweit. Mit dem Gemeinsamen Standpunkt der EU zu Rüstungsexporten gibt es einen starken Rahmen. Allerdings fällt die Auslegung und Umsetzung des Standpunktes in die jeweilige nationale Verantwortung und ist damit heterogen und lückenhaft.

Es darf auch nicht dazu kommen, dass die EU-Ebene dazu missbraucht wird, auf nationaler Ebene umstrittene Rüstungsprojekte, wie die Entwicklung von Drohnen, quasi durch die Hintertür an nationalen Parlamenten vorbei durchzusetzen.

Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik ist weiterhin ein Politikfeld, das intergouvernemental geregelt ist. Das Europäische Parlament verfügt nur über geringe Informations- und Anhörungsrechte. Im Sinne einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle sollten die Parlamentsrechte auf EU-Ebene ausgebaut werden. Der Parlamentsvorbehalt des Deutschen Bundestages bleibt davon unberührt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, sich dafür einzusetzen, dass

1. sowohl auf dem EU Gipfel als auch in dessen Nachbereitung der Ausbau der zivilen Fähigkeiten der Konfliktbearbeitung im Rahmen der GSVP ein zentrales Thema wird, die zivilen Planungs- und Durchführungsstrukturen des EAD gestärkt, Konfliktverhütung und Schlichtung in den EAD-Strukturen ausgebaut werden, sowie die Kompetenzverteilung zwischen EAD und Kommission, insbesondere was das Management der Finanzierungsinstrumente betrifft, auf den Prüfstand gestellt wird;
2. der EU-Pool für Expertinnen und Experten aus den Bereichen Gender-Mainstreaming, Polizei, Justiz, öffentliche Verwaltung, Parlamentsaufbau, Dialog und Mediation für zivile GSVP-Missionen ausgebaut wird, und mehr Synergien mit nationalen Kapazitäten geschaffen werden, sowie regelmäßige Übungen („Pre-Deployment-Trainings“) entsprechend intensiviert werden;
3. eine Europäische Akademie für Auswärtige Angelegenheiten mit den Schwerpunkten Mediation, Dialog und Versöhnung als Weiter- und Fortbildungsinstitut des EAD gegründet wird;
4. ein Europäisches Friedensinstituts gegründet wird, das durch Mediation und Dialog dort aktiv werden kann, wo der EAD es aus unterschiedlichen Gründen nicht kann, das durch den Einsatz geringer Finanzmittel schnell und unbürokratisch Dialog- und Mediationsinitiativen unterstützen kann und das die Strategie- und Analysefähigkeit für die friedenspolitische Arbeit des EAD stärkt;

5. in enger Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament ein Gesamtkonzepts zur Stärkung von Parlamenten in fragilen Staaten ausgearbeitet und auch der deutsche Beitrag entsprechend systematisch ausbaut wird;
6. die EU-Staaten sich auf gemeinsame Projekte zur Vermeidung militärischer Mehrfachstrukturen verständigen. Besonders in den Bereichen Ausbildung, Wartung, Instandsetzung und Training sind Synergieeffekte denkbar, durch die in Zukunft auf Kostensenkungen erreicht werden können, ohne dass nationale Vorbehalte in Hinblick auf mögliche Militäreinsätze berührt werden;
7. die restriktive Auslegung und Umsetzung des Gemeinsamen Standpunkts über die Rüstungsexportkontrolle in allen Mitgliedstaaten unter anderem durch die Einrichtung einer gemeinsamen Rüstungsexport-Datenbank und Monitoring-Stelle gesichert wird;
8. die EU-Staaten gemeinsame Marktregeln im Rüstungssektor durchsetzen, um Überkapazitäten, Doppelungen, Fragmentierung, Intransparenz und Korruption abzubauen;
9. die Kontroll- und Mitspracherechte des Europäischen Parlaments im Bereich der GSVP verstärkt werden, ohne damit den nationalen Parlamentsvorbehalt zu berühren.

Berlin, den 16. Dezember 2013

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die rot-grüne Bundesregierung hat die zivile Krisenprävention als Haupthandlungskonzept der Außen- und Sicherheitspolitik auf den Weg gebracht und umgesetzt. Auch die folgenden Bundesregierungen haben sich in den Umsetzungsplänen zum Aktionsplan zivile Krisenprävention zu diesem Konzept bekannt. Der Präventionsgedanke als Leitmotiv der internationalen Politik ist Schwerpunkt im jüngsten Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zur Umsetzung der Schutzverantwortung und stellt die Bedeutung des Präventionsansatzes vor allem bei der Vorbeugung von schweren Gräueltaten heraus. Ebenso hat das Europäische Parlament in diesem Jahr sowohl in seinen Entschlüssen zu dem Konzept der Schutzverantwortung (zur Responsibility to Protect) als auch zur Reform der GASP/GSVP die Bedeutung des Präventionskonzeptes betont.

Die Bundesregierung hat in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der SPD-Fraktion zur Vorbereitung des Europäischen Rates (Bundestagsdrucksache 17/14290) es als Alleinstellungsmerkmal der Europäischen Union bezeichnet, „zusätzlich zu militärischen Fähigkeiten für Kriseninterventionen unterer und mittlerer Intensität mit zivilen Krisenmanagement-Missionen Ersthilfe beim Wiederaufbau staatlicher Strukturen leisten und langfristig mit Instrumenten der Stabilisierung und der Entwicklungshilfe überzeugende Angebote für die Konfliktnachsorge machen zu können“. In den Vorschlägen, die die Bundesregierung in der Vorbereitungsphase des Dezember-Gipfels bisher vorgelegt hat, fehlen jedoch konkrete Projekte zur Stärkung und zum Ausbau eben jener zivilen Fähigkeiten der EU zur Krisenprävention, -bearbeitung und -nachsorge. Die Bundesregierung darf diese Chance jetzt nicht ungenutzt verstreichen lassen.

Im Lissabon-Vertrag von 2009 haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf neue Grundlagen einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verständigt. Das auf Grundlage dieses Vertrages geschaffene Amt einer Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik sowie der 2010 errichtete Europäischen Auswärtigen Dienst haben es bisher jedoch nicht vermocht, das Ziel einer einheitlicheren und sichtbareren Außen- und Sicherheitspolitik vollständig umzusetzen. Intern ist es bisher nicht gelungen, Differenzen zwi-

schen den ehemaligen Kommissions- und den ehemaligen Ratsdienststellen, die im EAD zusammengeführt wurden, auszugleichen.

Auch die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, hat in einem Bericht über die GASP Reformvorschläge unterbreitet. Diese reichen von der Forderung nach einer klareren strategischen Ausrichtung der Europäischen Union über Vorschläge für die Intensivierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich der militärischen Fähigkeiten, eingeschlossen einer engeren Kooperation zwischen EU und NATO, bis zu Überlegungen, wie die zivilen Kapazitäten der EU im Bereich von GASP/GSVP ausgebaut werden können. In allen Vorschlägen nehmen bisher die Überlegungen den größten Platz ein, wie die militärischen Fähigkeiten der EU zumindest erhalten, wenn nicht gestärkt werden können. Die globale Finanz- und Wirtschaftskrise hat in den EU-Staaten teilweise zu massiven Einsparungen in den nationalen Haushalten geführt, die auch die Verteidigungsetats stark betreffen. Da es bei diesen Sparmaßnahmen keine Absprachen zwischen den EU-Mitgliedstaaten gab, bestehen Befürchtungen, dass militärische Fähigkeiten in den EU-Staaten teilweise nicht mehr vorhanden sein werden. Nicht verstärkte Aufrüstung und nationale Exportstrategien können hier die Antwort sein, sondern ein gemeinsamer Steuerungsprozess in der Nachfrage und weniger Schutz der nationalen Rüstungsindustrien vor europäischen Mitbewerbern auf der Angebotsseite. Langfristig muss ein kontrollierter Abbau von Überkapazitäten erfolgen.

Für den zivilen Bereich der GASP/GSVP sind von unterschiedlichen Seiten in den letzten Jahren innovative Vorschläge vorgelegt worden. Hierzu zählt die sowohl von EU-Mitgliedstaaten als auch von großen Teilen des Europäischen Parlaments unterstützte Errichtung eines Europäischen Friedensinstituts. In den diversen vorbereitenden Papieren für den EU-Gipfel im Dezember wurden sie bisher jedoch nicht ernsthaft aufgegriffen. Ein Europäisches Friedensinstitut sollte die Einheit für Konfliktverhütung und Schlichtung innerhalb des EAD, die dauerhaft in den EAD integriert werden sollte, unterstützen. Ein Europäisches Friedensinstitut sollte die Einheit für Konfliktverhütung und Schlichtung innerhalb des EAD, die dauerhaft in den EAD integriert werden sollte, unterstützen.

Wenig bis gar nicht beachtet bleibt der Aspekt des chronischen Mangels an ziviler Expertise in allen Einsatzphasen und Planungsebenen. So sind jüngst die Missionen EUCAP Niger und EUAVSEC South Sudan verspätet gestartet, weil es zu Abstimmungsschwierigkeiten und Doppelarbeit zwischen Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) und Crisis Management and Planning Directorate (CMPD) kam. Diese ersten EU-Einsätze zur Krisenprävention haben die Defizite in diesem Bereich erneut verdeutlicht.

Mit dem „Comprehensive Approach“ verfolgt die EU zwar die Zusammenführung der unterschiedlichen Politikfelder, die ihr in der Außen- und Sicherheitspolitik zur Verfügung stehen. In der Praxis erweist es sich aber immer wieder als problematisch, eine wirkliche Zusammenarbeit der dafür zuständigen EU-Institutionen herbeizuführen. Hier gilt es, effektivere Formen der Zusammenarbeit zu finden. Insbesondere muss im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit das Potenzial der Konfliktprävention stärker genutzt werden.

Als Problem erweist sich immer wieder, dass ein Teil der für die GASP/GSVP vorgesehenen Kompetenzen und Budgetlinien weiterhin nicht im Bereich des EAD sondern bei der Kommission liegen. Dies gilt insbesondere für die noch immer bei der Kommission angesiedelten Haushaltslinien für das Krisenmanagement.

Die Stärkung der zivilen Krisenprävention fängt beim Personal des EAD an. Um Handlungskonzepte wie die Mediation, den Dialog und die Versöhnung zu verankern, sind Schulungen und Fortbildungen unabdingbar. Entsprechende Angebote können über eine EAD-interne Fortbildungsakademie vermittelt werden. Ein solches Institut könnte zudem die Diplomaten des EAD mit ihren so unterschiedlichen Erfahrungswelten zusammenbringen, und so die Kohärenz des Dienstes deutlich erhöhen.