



Schafft die Europäische Union (EU) eine bessere Verknüpfung zwischen Sicherheit und Entwicklung? Das EU-Instrument für Stabilität

Die Verbindung von Sicherheits- und Entwicklungspolitik stellt die Entwicklungszusammenarbeit vor besondere Herausforderungen – ob nun im Zusammenhang mit fragilen Staaten, Naturkatastrophen oder dem Wiederaufbau nach Konflikten. Aufgrund der komplexen Ausgestaltung von Zuständigkeiten, die bekanntlich über drei „Säulen“ mit jeweils verschiedenem Einfluss der EU-Akteure verteilt sind, ist die Europäische Union dabei in ganz besonderem Maße institutionell gefordert. Ihr „Regierungssystem“ bezieht unterschiedliche Akteure von der europäischen wie auch der mitgliedstaatlichen Ebene ein. Diese sind gefordert, die Zusammenarbeit zwischen und innerhalb der europäischen und nationalen Institutionen zu verbessern, um auf diese Weise effektiv den Herausforderungen in der Grauzone zwischen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik begegnen zu können.

Im Jahre 2007 hat die EU das (Finanz-)Instrument für Stabilität (IfS) geschaffen und so ihre Möglichkeiten bei der gemeinschaftlichen Krisenprävention erweitert. Mit Hilfe des IfS wird erstens die Gemeinschaft in die Lage versetzt, sowohl auf politische Krisen wie auch Naturkatastrophen rasch antworten und dabei zugleich auf mehr finanzielle Mittel zurückgreifen zu können. Zweitens schafft die EG-Verordnung über das IfS ein höheres Maß an rechtlicher Sicherheit, in welchem Fall eine Maßnahme in die Zuständigkeit der Gemeinschaft bzw. der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) fällt. Drittens schließlich ermöglicht das IfS, Regionalorganisationen wie auch Nichtregierungsorganisationen (NROs) an der Umsetzung der jeweiligen Maßnahmen stärker zu beteiligen.

Sicherheit, Entwicklung und EU-Außenpolitik: von der Lücke zum Nexus

Ähnlich wie in anderen Politikereichen sind auch die Entscheidungsprozesse im EU-Krisenmanagement und der Krisenreaktion sehr komplex. Das auf drei Säulen ruhende System wurde mit dem 1993 in Kraft getretenen Maastrichter Vertrag gegründet. In der ersten Säule sind die „vergemeinschafteten“ Politiken und Kompetenzen gebündelt, wie beispielsweise Handel und Wettbewerb. Die zweite Säule beinhaltet die rechtlichen Vereinbarungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die später um eine Verteidigungskomponente im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ergänzt worden sind. Die dritte Säule schließlich regelt die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Polizei. In allen drei Bereichen greifen jeweils unterschiedliche Regeln zur Politikentscheidung, insbesondere der Mehrheitsfindung. Die Außenbeziehungen der EU insgesamt – oftmals spricht man auch von EU-Außenpolitik – umfassen unterschiedliche Logiken zu den rechtlichen Grundlagen der Politikgestaltung. Während die Gemeinschaft für die Außenbeziehungen in der ersten Säule zuständig ist, sind GASP und ESVP zwischenstaatlich organisiert.

Aus einer holistischen Perspektive bilden auch die nationalen Außenpolitiken der 27 Mitgliedstaaten Teil der EU-Außenpolitik, die sich in ihrer Gesamtheit den Herausforderungen globaler Entwicklung stellen muss. Die Entwicklungszusammenarbeit ist in dieser Perspektive ein Bereich geteilter Zuständigkeiten: die gemeinschaftliche Entwicklungspolitik ist parallel zu den Mitgliedstaat-

ten aktiv. Gerade an der Schnittstelle von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik, also beispielsweise beim Umgang mit fragilen Staaten und instabilen Regionen steht die EU vor großen Herausforderungen. Dabei ist häufig die EU-interne Koordinierung besonders schwierig. Diese Schnittstelle wird unterschiedlich bewertet: Von einigen Beobachtern wird sie als eine Art Bruchstelle beschrieben. Dadurch soll auf die Schwierigkeit hingewiesen werden, die unterschiedlichen Instrumente und Perspektiven, aber auch Zielhorizonte, die gerade bei sicherheits- und entwicklungspolitischen Fragen bestehen, miteinander in Einklang zu bringen. Andere Beobachter wiederum sprechen eher von einem „Nexus“. Sie wollen so hervorheben, dass Sicherheit und Entwicklung intrinsisch miteinander verbunden sind und sich gegenseitig verstärken.

Innerhalb der EU und ihrer Institutionen wird diese Grauzone als ein ‚Nexus‘ betrachtet und soll dementsprechend gestaltet werden. Dies geht aus dem Europäischen Konsens für Entwicklung aus dem Jahr 2005 hervor. Seitdem hat die EU gerade bei der Krisenprävention versucht ihre Rolle zu stärken, indem sie verschiedene zivile und militärische Instrumente und Ressourcen stärker miteinander verzahnt. Konfliktprävention und Maßnahmen nach Ende eines Konflikts sind verstärkt in Entwicklungsprogramme integriert worden. Dadurch sind letztendlich auch die außenpolitischen Aktivitäten der EU über alle drei Säulen hinweg stärker miteinander verknüpft worden.

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission in einer Reihe von Dokumenten vorgeschlagen, das Konzept der menschlichen Sicherheit (*human security*) bei Maßnahmen zur Verbindung von Sicherheit und Entwicklung

einzubinden. Dieses Konzept stellt die Rolle des Menschen und nicht des Staates als Objekt von Sicherheit in den Vordergrund. Der Begriff ist international weder unumstritten noch justiziabel. Seine Bedeutung besteht jedoch darin, dass er auf Bedrohungen verweist, die von Bürgerkrieg, Vertreibung und Genozid ausgehen. Anhänger dieser (entstehenden) Norm versuchen darauf hinzuwirken, dass die Sicherheitspolitik der EU in ausreichendem Maße auf die Bedürfnisse der Bevölkerung in Zielländern und -regionen Rücksicht nimmt.

Aus einer institutionellen Perspektive betrachtet, hat die Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung zwei Dimensionen. Erstens eine politisch-rechtliche: Verschiedene Politikbereiche und ihre rechtlichen Grundlagen müssen miteinander in Einklang gebracht werden. Ob eine Entscheidung auf der Grundlage der ersten oder zweiten Säule getroffen wird, hat wesentliche Folgen hinsichtlich der Entscheidungsmechanismen im Rat, der Rolle des Europäischen Parlamentes sowie des Europäischen Gerichtshofes und nicht zuletzt hinsichtlich der Aufgabenteilung zwischen Rat bzw. Kommission bei der Umsetzung der Entscheidung. Koordinierung und Umsetzung erfordern prinzipiell auch eine Einbeziehung anderer internationaler und regionaler Akteure sowie NROs. Zweitens beinhaltet die Verbindung von Sicherheit und Entwicklung eine zeitliche Dimension, da die Instrumente nicht nur geeignet sein, sondern auch möglichst rasch zum Einsatz gebracht werden müssen – gerade wenn es darum gehen soll, kurzfristige Maßnahmen mit langfristigen Programmen zu verbinden. Genau zu diesem Zweck ist das Instrument für Stabilität konzipiert worden (siehe Abbildung 1).

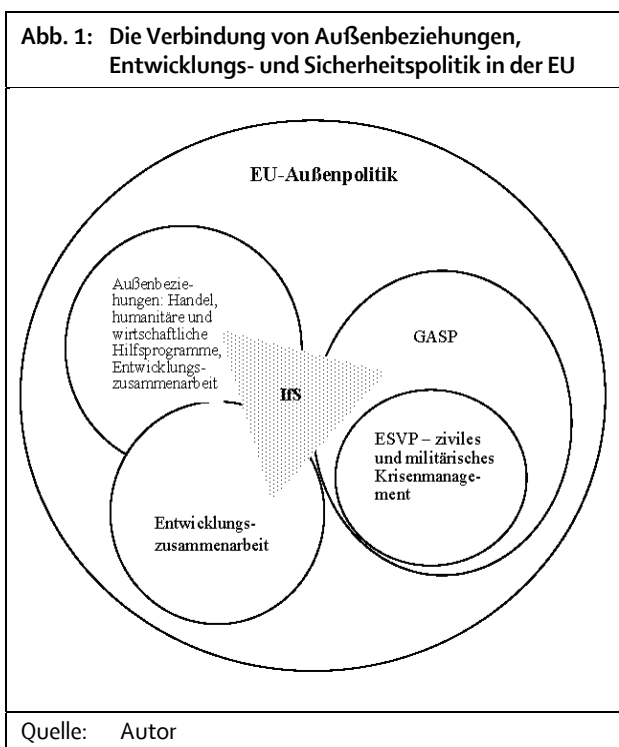
Die Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung unterhalb einer Vertragsreform

Die Verordnung über das Instrument für Stabilität trat am 1. Januar 2007 in Kraft und war Bestandteil einer größeren Reform der EG-Finanzierungsinstrumente im Bereich der Außenbeziehungen. Heute wird darüber diskutiert, dieses Instrument in den Verfügungsbereich der Hohen Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik („EU-Außenministerin“), Cathrine Ashton, zu stellen.

Das IfS steht in der Tradition des Krisenreaktionsmechanismus (*rapid reaction mechanism*), der von 2001 bis 2006 in Kraft war. Auf diesen Finanzierungsmechanismus konnte immer dann zurückgegriffen werden, wenn kein anderes geografisches oder thematisches Programm genutzt werden konnte. Allerdings konnten nur Maßnahmen von einer Dauer bis zu sechs Monaten finanziert werden. Da jährlich nur bis maximal 60 Mio. Euro im Haushalt zur Verfügung standen, waren außerdem die finanziellen Spielräume gering. Das IfS ist im Vergleich dazu sehr viel besser ausgestattet: Es können Maßnahmen mit einer Dauer bis zu 24 Monaten gefördert werden; und es verfügt über ein Jahresbudget von rund 150 Mio. Euro. Vor dem Hintergrund des Vertrages von Lissabon und der Reform der EU-Außenbeziehungen insgesamt, sollte mit dem IfS auch eine verstärkte Koordination zwischen Rat und Kommission an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung bewirkt werden.

Das IfS auch im Zusammenhang mit anderen Finanzierungsmechanismen für friedenserhaltende Maßnahmen, beispielsweise in Afrika, gesehen werden. So wurde etwa auf Bitten der Afrikanischen Union (AU) im Jahre 2003 die Afrikanische Friedensfazilität (AFF) ins Leben gerufen. Diese stellt das wichtigste Einzelinstrument der EU dar, um Frieden schaffende Maßnahmen in Afrika zu unterstützen. Im 10. Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) sind für die Jahre 2008 bis 2010 rund 300 Mio. Euro veranschlagt. Mit dieser Summe können etwa afrikanische Staaten bei ihren Friedenseinsätzen in anderen Ländern Afrikas finanziell unterstützt werden. Allerdings dürfen die Mittel nicht dazu benutzt werden, um Ausgaben unmittelbar militärischen Charakters zu decken.

Das Instrument für Stabilität, das aus einer Kurz- sowie einer Langzeitkomponente besteht, verfolgt in operativer Hinsicht drei Ziele: Erstens soll es bei der Entstehung einer politischen Krise bzw. einer Naturkatastrophe unmittelbar stabilisierend wirken, indem es darauf hinwirkt, die Bedingungen (wieder)herzustellen, die für eine Aufnahme der längerfristigen Entwicklungszusammenarbeit notwendig sind. Die Kooperationspolitiken der Gemeinschaft werden gewöhnlich durch das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit bzw. das Instrument für Europäische Nachbarschaft und Partnerschaftspolitik finanziert. Somit ist das IfS geschaffen worden, um bei (1) auftretenden politischen Krisen und Naturkatastrophen einzugreifen, (2) rasch auf sich kurzfristig ergebende



Handlungsoptionen zur Krisenabwehr reagieren zu können (etwa im Falle des israelischen Truppenrückzuges aus Gaza im Januar 2009), (3) die Bedingungen dafür zu sichern, um langfristige Programme wiederaufnehmen zu können (beispielsweise in Afghanistan) und (4) einen gemeinsamen Ansatz mit ESVP (etwa bei EUFOR Tschad/Zentralafrikanische Republik zu unterstützen. In einer zweiten Zielrichtung, unter der Voraussetzung stabiler Rahmenbedingungen, soll das IfS eine Reihe von Bedrohungen globaler und transregionaler Natur verringern, etwa mit Blick auf die Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Menschenhandel, Terrorismus und organisierter Kriminalität. Als drittes Ziel schließlich unterstützt es das Reaktionspotenzial von regionalen und internationalen Organisationen wie auch (nicht-)staatliche Akteure im Krisenpräventionsbereich (siehe Kasten).

Kasten: Die *Peace Building Partnership* (PBP): Netzwerke mitgestalten

Mit einer Finanzierung auf der Grundlage des IfS wurde im November 2007 die PBP gestartet. Sie zielt darauf ab, die Kapazitäten von internationalen und regionalen Organisationen wie auch NROs in den Bereichen (a) Frühwarnung, vertrauensbildende Maßnahmen, Vermittlung und Versöhnung und (b) unmittelbare Unterstützung und Hilfe nach Konflikten bzw. Katastrophen (vgl. Art. 4[3] der Verordnung über das IfS). Angesichts fehlender Implementierungskompetenz versucht die Kommission damit, Netzwerke mitzugestalten und auswärtige Expertise zu nutzen.

Im Rahmen der PBP werden Informationsaustausch, Wissenstransfer, Forschung und Analyse, Frühwarnsystem und Ausbildung gefördert. Die PBP regt zugleich eine enge Vernetzung von in den Bereichen Frühwarnung, *Peace Building* und Wiederaufbau nach Konflikten und Naturkatastrophen aktiven NROs an. Gleichzeitig sollen die Beziehungen zu internationalen Partnern (*United Nations Development Programme* und Afrikanische Union) und kompetenten Einrichtungen der Mitgliedstaaten vertieft werden (z. B. die *European Group on Training*, ein offenes Netzwerk von NROs und Regierungseinrichtungen, die Personal für ziviles Krisenmanagement ausbilden und rekrutieren).

Die Kommission organisiert regelmäßige Treffen mit Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen im Zusammenhang mit der PBP. Drei Treffen dieser Art fanden im Jahr 2008 statt. Dazu werden auch Vertreter aus den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament eingeladen. Die Kommission verpflichtet sich in ihrem Aktionsplan aus dem Jahr 2009 auch weiterhin zu diesem Engagement. Mit Blick auf besonders zu fördernde Organisationen spricht der Aktionsplan u. a. von der Afrikanischen Union, der Liga der arabischen Staaten, dem Internationalen Dialog zu *Peace Building* und *State Building* beim OECD / DAC.

Zahlreiche NROs haben die PBP kritisiert. Sie hatten erwartet, dass die EU ein ehrgeizigeres Ziel im Bereich des *Peace Building* verfolgen würde, insbesondere den Aufbau einer *European Peace Building Agency*. Immerhin wird die PBP als ein Schritt in die richtige Richtung gewertet, wenn auch ein kleiner, wie das *European Peace Building Liaison Office* (EPLO) betont hat.

Die Zuweisung für das IfS im Rahmen der finanziellen Vorausschau belaufen sich für den Zeitraum von 2007 bis 2013 auf rund 2,062 Mrd. Euro. Davon ist der größte Teil (etwa 73 % oder 1,505 Mrd. Euro) für Einsätze aus dem Bereich der kurzfristigen Maßnahmen angelegt. Die verbleibenden 27 % oder 557 Mio. Euro stehen für längerfristige Maßnahmen zur Verfügung. Da die Mittel für die kurzfristige Komponente naturgemäß nicht programmierbar sind, ist das Instrument flexibel einsetzbar. Vor diesem Hintergrund haben Rat und Parlament auf Vorschlag der Europäischen Kommission im Dezember 2008 vereinbart, rund ein Achtel (etwa 240 Mio. Euro) des für das IfS vorgesehenen Finanzvolumens in die neu geschaffene Nahrungsmittelfazilität als Reaktion auf die globale Nahrungsmittelkrise zu überführen.

Das Instrument für Stabilität ist aber mehr als nur eine Haushaltslinie im Budget der EU. Erstmals ist mit dem IfS in den Außenbeziehungen ein Instrument geschaffen worden, das die seit dem Maastrichter Vertrag (Art. 3[2]) bestehende Konsistenzanforderung im Außenauftritt der EU ins Sekundärrecht überführt. Ferner wurde auch die Rolle des Europäischen Parlaments im Bereich der gemeinschaftlichen Kooperationspolitik gestärkt. Als Rechtsgrundlage wurden dafür die Art. 179 und 181(a) EGV statt Art. 308 EUV (der noch für den Krisenreaktionsmechanismus Geltung hatte) gewählt.

Erfüllt das Instrument für Stabilität die Erwartungen?

Die Gemeinschaft verfügt über eine Reihe von Instrumenten, um auf Krisen im Ausland reagieren zu können. Zusammen mit den Gemeinsamen Aktionen im Bereich der GASP bzw. ESVP machen diese den Kern ihrer Krisenreaktionsfähigkeit aus. Dabei bildet das Instrument für Stabilität eine bedeutsame Ergänzung, die die Handlungsfähigkeit der EU insbesondere in dreierlei Hinsicht verbessert hat: bei der Flexibilität und Geschwindigkeit der Reaktion, der politisch-rechtlichen Dimension der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung wie auch bei der Einbeziehung von „Dritten“ (regionalen Organisationen, NROs).

Zügige und flexible Krisenreaktion: Das IfS ermöglicht der Gemeinschaft, zügiger auf Naturkatastrophen und gerade entstehende politische Krisen zu reagieren. Neben der humanitären Hilfe kann das IfS binnen acht bis zwölf Wochen zum Einsatz gebracht werden und vermag eine wichtige Verbindung zu längerfristigen Programmen herzustellen. Für Maßnahmen unterhalb eines Finanzbedarfs von 20 Mio. Euro gilt ein vereinfachtes administratives Verfahren, bei der die Kommission das Politische und Sicherheitskomitee (PSK) der EU lediglich informiert. Es überrascht daher wenig, dass bislang keine Fördermaßnahme mit einem Umfang von mehr als 20 Mio. Euro durchgeführt wurden. Bislang haben die Mitgliedstaaten die Praxis der Mittelallokation im Rahmen des IfS nicht kritisiert, so die Europäische Kommission.

Die politisch-rechtliche Dimension der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung: Nach einer Reihe von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), neigen Kommission und Rat mittlerweile dazu, die jeweils

gültige Rechtsgrundlage – entweder aus der ersten oder der zweiten Säule – für Maßnahmen an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung mit Bedacht auszuwählen. Die verschiedenen Bereiche der Gemeinschaftskompetenz sind in der Verordnung über das IfS klar benannt. Damit trägt das IfS dazu bei, rechtliche Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Gemeinschaft und Union zu verringern. Wenn beispielsweise Training und technische bzw. finanzielle Unterstützung auf die Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte abzielen, fällt dies unter die Jurisdiktion der Gemeinschaft; kommen hingegen Anwälte, Richter und Polizeibeamte aus den Mitgliedstaaten zum Einsatz, sind die Mitgliedstaaten im Rahmen der GASP zuständig. Einem Urteil des EuGH folgend (der so genannte ECOWAS-Fall vom 20. Mai 2008), wird nun bald die Gemeinschaft auch im Rahmen ihrer Entwicklungszusammenarbeit – und nicht etwa der GASP – Maßnahmen zur Bekämpfung der Weiterverbreitung von Kleinwaffen erlassen können. In jüngster Vergangenheit hat die Kommission ihre interne Koordination verbessert; eine Stärkung der Zusammenarbeit mit dem Rat steht – gerade im Hinblick auf den IfS – jedoch noch aus. Insgesamt nimmt das IfS zwar eine säulenübergreifende Brückenfunktion ein, aber es ändert nichts an dem Charakter der Säulen selbst. Die Bearbeitung der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung bleibt eine politische Aufgabe, die Rat, Kommission, Parlament und die Mitgliedstaaten selbst betrifft.

Einbeziehung interner und externer Akteure: Das IfS hat die Rolle des Europäischen Parlamentes im Bereich der Außenbeziehungen gestärkt. Damit ist die „demokratische Kontrolle“ der EU-Außenpolitik durch das EP zumindest ansatzweise verbessert. Im Hinblick auf die *Peace Building Partnership* (PBP) eröffnet das IfS zahlreichen NROs zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten und bindet sie auch in die Vorbereitung einzelner Maßnahmen (in begrenzter Form) ein.

Schlussfolgerung

Das Instrument für Stabilität hat das Potenzial, die Kohärenz innerhalb der EU-Außenbeziehungen weiter zu stärken. Während es rechtlich ein Gemeinschaftsinstrument ist, weist die Koordination mit dem PSK und anderen Arbeitsgruppen im Rat bereits über diesen Bereich hinaus. Das IfS hat eine rechtliche Grauzone zwischen Gemeinschaft und Union beseitigt und ergänzt das Krisenmanagement der EU insgesamt.

Die folgenden Themen sollten jedoch in absehbarer Zeit diskutiert werden:

- 1) Die EU kann nur dann ihr Potenzial an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung voll ausschöpfen, wenn auch die Mitgliedstaaten sich diesem Ziel verpflichtet fühlen. Dabei könnten die Mitgliedstaaten das Instrument für Stabilität zum Koordinationsanlass für ihre an ebendieser Schnittstelle tätigen Ministerien und Agenturen zu nutzen.
- 2) Es ist notwendig, die Koordinierung derjenigen Arbeitsgruppen im Rat und Kommission zu verbessern, die mit dem Management des IfS betraut sind bzw. davon berührt werden. Sobald der Europäische Auswärtige Dienst seine Arbeit aufnimmt, sollten die Delegationen – mit Vertretern aus Rat, Kommission und Mitgliedstaaten – das IfS strategisch dazu nutzen, die Koordination vor Ort zu verbessern.
- 3) Zwar ist eine Stärkung der Rolle von NROs im Hinblick auf den Mehraufwand an Koordination durchaus nicht unproblematisch, aber nichtsdestotrotz hat es auch Vorteile, die Expertise von NROs frühzeitig für Entscheidungsbildungsprozesse nutzbar zu machen.

Das IfS muss auch im Kontext zukünftiger Haushaltsreformen der Gemeinschaft gesehen werden. Während das Instrument selbst Bestandteil des Gemeinschaftsbudgets ist, wird die Afrikanische Friedensfazilität (AFF) aus Mitteln des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) finanziert – und das bei durchaus vergleichbaren Zielen. Obschon unterschiedliche Verwaltungsverfahren bei AFF und IfS zur Anwendung kommen, ist es nicht abwegig zu prüfen, ob das IfS nicht auch die AFF mit einschließen könnte. Dies würde im Hinblick auf eine Budgetisierung des EEF prinzipiell Sinn machen. In jedem Fall würde eine Reduktion der Finanzierungsinstrumente an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung die Politikkohärenz der EU erhöhen.



Stefan Gänzle

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Abteilung Bi- und Multilaterale
Entwicklungspolitik des DIE bis
31.12.2009

Literatur:

Gänzle, Stefan (2009): Coping with the 'Security-Development Nexus': the European Community's Instrument for Stability: rationale and potential, Bonn : DIE (Studies 47)

Hoffmeister, Frank (2008): Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik am Beispiel des EG-Stabilitätsinstruments, in: *Europarecht* (Beiheft 2)