



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 30. April 2015
(OR. en)

8504/15

CSDP/PSDC 238
CFSP/PESC 97
COPS 121
POLMIL 47
CIVCOM 66
EUMC 8
RELEX 330
DEVGEN 59
COHAFA 44
JAI 265
COAFR 155
COHOM 37

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	30. April 2015
Empfänger:	Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	JOIN(2015) 17 final
----------------	---------------------

Betr.:	GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung – Befähigung unserer Partner zur Krisenprävention und - bewältigung
--------	---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument JOIN(2015) 17 final.

Anl.: JOIN(2015) 17 final



HOHE VERTRETERIN
DER UNION FÜR
AUSSEN- UND
SICHERHEITSPOLITIK

Brüssel, den 28.4.2015
JOIN(2015) 17 final

**GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT
UND DEN RAT**

**Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung –
Befähigung unserer Partner zur Krisenprävention und -bewältigung**

GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT GEMEINSAME MITTEILUNG AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung – Befähigung unserer Partner zur Krisenprävention und -bewältigung

1. Einleitung

Die Ereignisse in Afrika, in der Nachbarschaft Europas und andernorts zeugen von einer dramatischen Verschlechterung der globalen Sicherheit. Weltweit leben heute mehr als 1,5 Milliarden Menschen in instabilen und von Konflikten betroffenen Regionen. Wenn die aktuellen Trends anhalten, dürfte diese Zahl bis 2030 auf zwei Milliarden steigen. Länder in fragilen Situationen haben die Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) nicht erreicht, und gewaltsame Konflikte und schlechte Regierungsführung bringen weiterhin erhebliche Herausforderungen für die Entwicklung mit sich. Instabilität und Gewalt werden auch durch neue Bedrohungen wie Terrorismus und organisierte Kriminalität genährt.¹

Koordiniertes auswärtiges Handeln unter Einsatz der diplomatischen, sicherheitspolitischen, entwicklungspolitischen und humanitären Instrumente der Europäischen Union (EU) ist unverzichtbar, um das Vertrauen wiederherzustellen und zu gewährleisten, dass die Institutionen der Partnerländer gerüstet sind, diesen Herausforderungen zu begegnen. Die verschiedenen Instrumente der EU im Bereich des auswärtigen Handelns haben unterschiedliche Aufgaben, die sich einander ergänzen. Der Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung ist ein wichtiger Grundsatz des Gesamtkonzepts der EU für externe Konflikte und Krisen², der komplementär zu den Maßnahmen unter anderem in den Bereichen innere Sicherheit und maritime Sicherheit ist. Allerdings muss das Gesamtkonzept der EU gestärkt werden, um die derzeitigen Defizite beim Vorgehen der EU zu beseitigen. Dies kann beispielsweise erforderlich sein, wenn Ausbildungsmaßnahmen durch Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) durchgeführt wurden, die Nachhaltigkeit und Wirksamkeit dieser Maßnahmen jedoch durch mangelnde Grundausrüstung in dem betreffenden Partnerland beeinträchtigt werden.

Darüber hinaus ist in diesem Zusammenhang zu betonen, dass es eine Reihe wichtiger politischer Instrumente gibt, die für beide Bereiche – Sicherheit und Entwicklung – von Bedeutung sind, und von denen einige derzeit überarbeitet werden. Hierzu zählen beispielsweise die Europäische Nachbarschaftspolitik³, der Entwicklungsrahmen für die Zeit nach 2015, die strategische Überprüfung

¹ Weltbank (2011), *World Development Report: Conflict, Security and Development*, Washington D.C.

² (JOIN(2013) 30 final), Gemeinsame Mitteilung, „EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen“, 11.12.2013; Ratsdokument 9644/14, Schlussfolgerungen des Rates zum umfassenden Ansatz der EU, 12.5.2014; Gemeinsame Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SWD(2015) 85 final, 10.5.2015.

³ JOIN (2015)6 final, Gemeinsames Konsultationspapier, Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Nachbarschaftspolitik, 4.3.2015.

der Außenpolitik, aber auch die Strategie für maritime Sicherheit und die Europäische Agenda für Sicherheit.

Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2013⁴ und der Erklärung des Gipfeltreffens EU-Afrikanische Union (AU) vom April 2014⁵ werden in dieser Gemeinsamen Mitteilung Schwachpunkte ermittelt und Abhilfemaßnahmen vorgeschlagen. Dabei wird auf die Frage der Ausrüstung zur Unterstützung der Partnerländer beim Aufbau von Sicherheitskapazitäten eingegangen; die Bereitstellung letaler Waffen ist hingegen nicht Gegenstand der Mitteilung. Die EU wird keine derartige Ausrüstung bereitstellen.

2. Der enge Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung in der Politik der EU

Wie im Vertrag über die Europäische Union festgelegt, bestehen die Ziele des auswärtigen Handelns der Union unter anderem darin, „den Frieden zu erhalten, Konflikte zu verhüten und die internationale Sicherheit zu stärken [...]“ und ferner „die nachhaltige Entwicklung in Bezug auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt in den Entwicklungsländern zu fördern mit dem vorrangigen Ziel, die Armut zu beseitigen“.⁶ In den Verträgen wird auch festgelegt, dass für eine Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen innerhalb dieser Ziele zu sorgen ist.⁷

Das vorrangige Ziel der EU-Entwicklungspolitik ist die Verringerung und langfristig die Beseitigung von Armut⁸, die Entwicklungspolitik befasst sich aber auch mit den Fragen nachhaltige Entwicklung, Ungleichheiten, soziale Ungerechtigkeit und Menschenrechtsverletzungen. Für die Beseitigung der eigentlichen Ursachen von Konflikten und Unsicherheit ist dies unverzichtbar. Gleichzeitig müssen die Ziele der Entwicklungszusammenarbeit in anderen Politikbereichen der EU, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, berücksichtigt werden. In diesem Sinne wurde in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2011 mit dem Titel „Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel“⁹ und in den diesbezüglichen Ratschlussfolgerungen¹⁰ im Jahr 2012 an die Notwendigkeit erinnert, die Herausforderungen in den Bereichen Sicherheit, Fragilität und Übergang prioritär anzugehen.

Die EU ist außerdem zuständig für die Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik. Dank der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), die integraler Bestandteil der GASP ist, verfügt die EU über operative Durchführungskapazitäten. Die EU kann bei Missionen zur Friedenssicherung, zur Konfliktprevention und zur Stärkung der internationalen Sicherheit außerhalb ihres Gebiets in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der

⁴ EUCO 217/13, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19./20. Dezember 2013, 20.12.2013.

⁵ Ratsdokument 8370/14, Anhang 1, Fourth EU-Africa Summit Declaration, 2./3. April 2014, 2.4.2014.

⁶ Artikel 21 Absatz 2 Vertrag über die Europäische Union (EUV).

⁷ Artikel 21 Absatz 3 EUV. Artikel 205 AEUV Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

⁸ Artikel 208 AEUV

⁹ KOM(2011) 637 endg., „Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel“, 13.10.2011.

¹⁰ Ratsdokument 9369/12, Schlussfolgerungen des Rates, „Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung: Agenda für den Wandel“, 14.5.2012.

Charta der Vereinten Nationen¹¹ GSVP-Mittel einsetzen und somit eine Vielzahl von Aufgaben erfüllen¹².

Es liegt auf der Hand, dass sich gegenseitig verstärkende Maßnahmen in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung erforderlich sind. Die EU hat stets betont, dass „Sicherheit (...) eine Vorbedingung für Entwicklung [ist]“¹³ und dass es „ohne Entwicklung und Beseitigung der Armut keinen dauerhaften Frieden geben wird“¹⁴. Die Schaffung und Erhaltung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen für Stabilität sind von grundlegender Bedeutung für die Sicherheit der einzelnen Länder und eine Voraussetzung für ihre Entwicklung. Dieser enge Zusammenhang zwischen Sicherheit und Entwicklung muss im Mittelpunkt stehen, wenn das auswärtige Handeln der EU seine größtmögliche Wirksamkeit entfalten soll.

Um Sicherheit und Entwicklung gewährleisten zu können, muss jedes Land über angemessene Kapazitäten in allen kritischen Sektoren, einschließlich in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung, verfügen oder sich entsprechende Kapazitäten aneignen. Dies dient nicht nur seiner Stabilisierung, sondern versetzt es auch in die Lage, einen konstruktiven Beitrag zum Frieden, zur Stabilität und zur Krisenprävention in der Region zu leisten.

2.1. Derzeitige Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau

Die derzeitigen Bemühungen um den Aufbau von Kapazitäten in Partnerländern erstrecken sich auf eine ganze Reihe von Politikbereichen. Dabei werden verschiedene Instrumente eingesetzt und die Maßnahmen konzentrieren sich auf den Aufbau handlungsfähiger, legitimer und tragfähiger Institutionen, einschließlich eines funktionierenden Justiz- und Sicherheitssektors sowie einer wirksamen Grenzsicherung und Küstenwache. Die Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau umfassen unter anderem die Förderung des Zugangs zu internationalen Instrumenten, politischen Dialog, technische Zusammenarbeit (einschließlich gemeinsamer Forschung und Innovation), Ausbildungsmaßnahmen (Wissenstransfer¹⁵ und Aufbau von Kompetenzen¹⁶) und die Bereitstellung von grundlegender Ausrüstung und Sachbedarf. Durch Ausbildungsmaßnahmen im Sicherheitssektor soll die Fähigkeit der Partner, die Stabilität und den Schutz der Bürger zu gewährleisten, verbessert werden. Hierfür werden zum Teil Erstausbildungsmaßnahmen organisiert, daneben werden jedoch auch Mentoring-Angebote sowie berufsbegleitende Fortbildung und Unterstützung in operative Phasen integriert. Ferner werden den Partnern beispielsweise Kommunikationsgeräte, Basis- und Feldausrüstung, medizinische Ausstattung, Transport- und sonstige Ausrüstung sowie Schutzausrüstung für die Einsatzkräfte zur Verfügung gestellt.

Die Unterstützung der EU für die eng miteinander verbundenen Bereiche Sicherheit und Entwicklung wurde im Laufe der Jahre nach und nach ausgebaut, dabei wurden Maßnahmen im Rahmen verschiedener Politikbereiche und Instrumente der EU ergriffen.

¹¹ Artikel 42 EUV.

¹² Artikel 43 EUV.

¹³ Ratsdokument 15895/03, Europäische Sicherheitsstrategie, 8.12.2003.

¹⁴ Ratsdokument 15097/07, Sicherheit und Entwicklung – Schlussfolgerungen des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, 20.11.2007. Bericht des Europäischen Parlaments (A8-0039/2015) über den Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament (2014/2219(INI)), 3.3.2015.

¹⁵ Unter anderem zu den Bereichen Strafverfolgung, gegenseitige Rechtshilfe, Unterstützung der Opfer und faire Verfahren.

¹⁶ Unter anderem zum Thema Verwaltung und Regierungsführung.

Bei mehreren der insgesamt 34 GSVP-Missionen und -Operationen beinhaltet das Mandat auch Kapazitätsaufbau bei Friedens- und Sicherheitsakteuren in den Partnerländern. So steht der Aufbau von Kapazitäten zum Beispiel im Mittelpunkt des Mandats von drei GSVP-Missionen, die die EU 2014 gestartet hat. Die Beratende Mission der EU für eine Reform des zivilen Sicherheitssektors in der Ukraine (EUAM Ukraine) bietet strategische Unterstützung, Beratung und Anleitung. Die militärische Beratungsmission der Europäischen Union in der Zentralafrikanischen Republik (EUMAM RCA) unterstützt die Behörden dieses Landes bei der Vorbereitung der bevorstehenden Sicherheitssektorreform. Dies geschieht, indem den Streitkräften des Landes dabei geholfen wird, Kapazitäten aufzubauen, die Standards anzuheben und nach und nach das Ziel, sich zu modernen, leistungsfähigen und rechenschaftspflichtigen Streitkräften zu entwickeln, zu verwirklichen. Die zivile GSVP-Mission der EU in Mali (EUCAP Sahel Mali) dient der Unterstützung der Umstrukturierung der malischen internen Sicherheitskräfte (Polizei, Gendarmerie und Nationalgarde). Die Mission hat zum Ziel, den malischen Behörden dabei zu helfen, die Verfassungsordnung und die demokratische Ordnung wiederherzustellen und die Voraussetzungen für einen dauerhaften Frieden zu schaffen. Sie umfasst Ausbildungsmaßnahmen und strategische Beratung.

In den letzten zehn Jahren hat die EU im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit ihre finanzielle Unterstützung und ihr Engagement für die Stärkung des Justiz- und des Sicherheitssektors in ihren Partnerländern erheblich ausgebaut und intensiviert, wobei weltweit eine breite Palette von Instrumenten zum Einsatz kam.

Maßnahmen in den Bereichen Frieden und Sicherheit werden derzeit aus dem EU-Haushalt unter anderem über das Stabilitäts- und Friedensinstrument¹⁷ (IcSP) und dessen Vorläufer, das Instrument für Stabilität¹⁸ (IfS), finanziert. So wird z. B. über das Stabilitäts- und Friedensinstrument im Rahmen eines größeren Projekts zum Kapazitätsaufbau Ausrüstung für die kamerunische Polizei zur Unterstützung der Bekämpfung von Boko Haram bereitgestellt (da diese Gruppe einen destabilisierenden Faktor in Westafrika darstellt und somit auch die EU und die Entwicklung und Stabilität der Partnerländer gefährdet).

Im Rahmen des umfassenden Ansatzes der EU für die Sahelzone wurde über ein breit angelegtes IfS-Projekt grundlegende Ausrüstung und Unterstützung (Ausbildung und Betreuung) bereitgestellt, um die Fähigkeiten der Polizei in Niger auszubauen, damit sie ihre Funktion unabhängig wahrnehmen kann. Das Projekt ist Teil eines umfassenden Unterstützungsprogramms, das auch Initiativen zur Förderung von Frieden und Aussöhnung sowie Maßnahmen in den Bereichen Minenräumung und sozioökonomische Wiedereingliederung umfasst.

Im Rahmen des Europäischen Entwicklungsfonds¹⁹ (EEF) bietet die Friedensfazilität für Afrika²⁰ (APF) Unterstützung für die Afrikanische Union und regionale Wirtschaftsgemeinschaften, um Krisen zu verhindern bzw. falls notwendig zu bewältigen. Die Finanzierung deckt unter anderem operative

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt (ABl. L 77 vom 15.3.2014).

¹⁸ Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität (ABl. L 327 vom 24.11.2006).

¹⁹ Artikel 15 der Verordnung (EU) 2015/322 des Rates vom 2. März 2015 über die Durchführung des 11. Europäischen Entwicklungsfonds (ABl. L 58 vom 3.3.2015).

²⁰ Rechtsgrundlage für die Friedensfazilität für Afrika (APF) sind Artikel 11 des Cotonou-Partnerschaftsabkommens zur „Politik der Friedenskonsolidierung, Konfliktprävention und -beilegung“ und die einschlägigen Schlussfolgerungen des Rates; Beschluss Nr. 3/2003 des AKP-EG-Ministerrats vom 11. Dezember 2003 über die Verwendung von Mitteln des für die langfristige Entwicklung vorgesehenen Finanzrahmens des 9. Europäischen Entwicklungsfonds zum Zwecke der Errichtung einer Friedensfazilität für Afrika (ABl. L 345 vom 31.12.2003).

Kosten für friedenserhaltende Maßnahmen in Afrika (mit Ausnahme von Personalkosten) sowie Kosten für Schulungen und Übungen, Führungs-, Kontroll- und Kommunikationssysteme und Sondierungsmissionen. Seit ihrer Schaffung im Jahr 2003 wurden über die Friedensfazilität für Afrika mehr als 1,2 Mrd. EUR für afrikanische Friedenskonsolidierungsbemühungen bereitgestellt.

Zu den jüngsten Friedenssicherungsmaßnahmen unter afrikanischer Führung, die finanziell unterstützt wurden, zählt die Mission der Afrikanischen Union in Somalia²¹ (AMISOM). Für die AMISOM wurden seit 2007 insgesamt rund 800 Mio. EUR bereitgestellt. Diese Mission spielt bei der Gewährleistung zumindest grundlegender Sicherheitsbedingungen für den politischen Prozess in Somalia und den Zugang humanitärer Helfer eine entscheidende Rolle. Sie trägt auch dazu bei, günstige Voraussetzungen für Wiederaufbau, Aussöhnung und nachhaltige Entwicklung in dem Land zu schaffen.

Schließlich sollen mit der finanziellen Unterstützung der EU für die Afrikanische Friedens- und Sicherheitsarchitektur (APSA) die Kapazitäten der APSA ausgebaut, ihr wirksames Funktionieren gefördert und die Zusammenarbeit verbessert werden, um Konflikte in Afrika zu verhindern bzw. wenn erforderlich zu bewältigen und beizulegen.²²

Diese Beispiele zeigen, dass beim Kapazitätsaufbau im Sicherheitssektor sowohl die zivilen Einsatzkräfte und/oder die Polizei als auch die Streitkräfte im Mittelpunkt stehen können. Sicherheitsrelevante Funktionen können in den einzelnen Ländern in organisatorischer Hinsicht unterschiedlich strukturiert sein. So können beispielsweise Aufgaben der Bereiche Katastrophenschutz, Grenzkontrolle und Küstenwache in den militärischen oder den zivilen Aufgabenbereich fallen oder aber beide Aufgabenbereiche betreffen.

2.2. Ein wirksames Handeln vor Ort: die Pilotvorhaben

Hinsichtlich der EU-Unterstützung für den Kapazitätsaufbau im Bereich der Streitkräfte wurden Pilotvorhaben in Mali und Somalia ausgewählt, um an diesen Beispielen die aktuellen Herausforderungen einer eingehenderen Betrachtung zu unterziehen. Erste Ergebnisse weisen darauf hin, dass sowohl Ausbildungs- als auch Ausrüstungsbedarf besteht und dass eine bessere Koordinierung sowohl auf strategischer als auch auf operativer Ebene erforderlich ist²³.

Pilotvorhaben Mali

Ziel der aus Beiträgen der Mitgliedstaaten und über den Mechanismus Athena²⁴ finanzierten EU-Ausbildungsmission in Mali²⁵ (EUTM Mali) ist es, zur Ausbildung der malischen Soldaten

²¹ Auch für die unter afrikanischer Führung stehende Internationale Unterstützungsmission in Mali (AFISMA) und die – ebenfalls unter afrikanischer Führung stehende – Internationale Unterstützungsmission in der Zentralafrikanischen Republik (MISCA) wurde finanzielle Unterstützung bereitgestellt.

²² Dies umfasst Unterstützung für afrikanische Mediationsstrukturen und –initiativen, den Rat der Weisen, den Friedens- und Sicherheitsrat, das kontinentale Frühwarnsystem und die afrikanische Bereitschaftstruppe sowie die Stärkung der Kapazitäten der Afrikanischen Union und afrikanischer regionaler Organisationen in den Bereichen Finanzmanagement für friedensunterstützende Operationen, Planung, Humanressourcen sowie Austausch und Auswertung von Informationen.

²³ Die Defizitanalyse und die Aufstellung der Bezugsrahmen für das Risikomanagement sind noch nicht abgeschlossen. Sie könnten – unter Berücksichtigung des derzeitigen rechtlichen und institutionellen Rahmens – zur Ausarbeitung von Optionen für konkrete Verbesserungen führen.

²⁴ Die Grundsätze für die Finanzierung von zivilen und militärischen Krisenbewältigungsoperationen der Europäischen Union sind in Artikel 41 EUV festgelegt. Operationen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen können nicht aus dem Haushalt der Union finanziert werden. Die gemeinsamen Kosten solcher Operationen werden derzeit durch den Beschluss (GASP) 2015/528 des Rates vom

beizutragen und sie in die Lage zu versetzen, als leistungsfähige und demokratisch rechenschaftspflichtige nationale Streitkräfte zur Stabilisierung des Landes beizutragen. Die Militär- und Ausbildungsberatung konzentriert sich auf operative Ausbildungsmaßnahmen sowie auf die Aspekte Führung und Kontrolle, Logistikketten und Humanressourcen. Ferner werden Schulungen zu den Themen humanitäres Völkerrecht, Schutz der Zivilbevölkerung und Menschenrechte organisiert. Die Kapazitätsaufbaumaßnahmen werden für die malischen Streitkräfte organisiert, die unter der Kontrolle der rechtmäßigen Zivilregierung im Süden im Einsatz sind. Nach Abschluss der Ausbildung werden die Bataillone für mindestens sechsmonatige Einsätze in den Norden des Landes entsandt.

Allerdings mangelt es den ausgebildeten Einheiten an Kommunikationsausrüstung, wodurch Führung und Kontrolle behindert werden. Die Soldaten sind nicht mit Schutzausrüstungen gegen Minen und explosive Vorrichtungen ausgestattet. Zum sonstigen Bedarf und den weiteren Anforderungen zählen Krankenwagen, Wasserbehälter und Tankfahrzeuge, um die Autonomie und die Fähigkeit, unabhängig zu operieren, zu gewährleisten. Auch die materielle Grundversorgung der Truppen ist nicht gesichert. So fehlt es unter anderem an Unterkünften, Verpflegung und medizinischer Versorgung. Hilfe zur Bereitstellung dieser Ausrüstung und Unterstützung ist notwendig, um sicherzustellen, dass die ausgebildeten Bataillone nicht auf die Unterstützung der lokalen Bevölkerung angewiesen sind.

In manchen Fällen wurden Ad-hoc-Lösungen gefunden, wie z. B. die Bereitstellung von Fahrzeugen durch andere Geber in Mali. Jedoch waren dies nur punktuelle und keine tragfähigen langfristigen Lösungen. In den Fällen, wo keine solchen Ad-hoc-Finanzierungsmöglichkeiten erschlossen werden konnten, wurden auch keine alternativen Finanzierungsquellen zur Deckung der bestehenden Lücken gefunden.

Pilotvorhaben Somalia

In Somalia ist die EU mit verschiedenen Instrumenten präsent. Über die Friedensfazilität für Afrika übernimmt die EU den größten finanziellen Beitrag zu der unter der Leitung der Afrikanischen Union stehenden Operation AMISOM. Darüber hinaus ist die EU mit drei GSVP-Missionen in Somalia und der Region präsent, wobei der Schwerpunkt auf der militärischen Ausbildung, der Bekämpfung der Seeräuberei und dem Aufbau maritimer Kapazitäten liegt.

Die EUTM Somalia – eine GSVP-Mission, bei der die militärische Ausbildung in Somalia im Mittelpunkt steht –, wurde im April 2010 gestartet, um den somalischen Sicherheitssektor durch die Stärkung der somalischen Streitkräfte zu unterstützen und weiterzuentwickeln; hierfür werden gezielte militärische Ausbildungsmaßnahmen organisiert.²⁶ Im Jahr 2014 hat die EUTM ihre Beratungs-, Anleitungs- und Ausbildungstätigkeiten nach Mogadischu verlagert, wo die Ausbildung in dem von der AMISOM betriebenen Ausbildungscamp Jazeera (JTC) stattfindet.

27. März 2015 über einen Mechanismus zur Verwaltung der Finanzierung der gemeinsamen Kosten der Operationen der Europäischen Union mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen (Athena) und zur Aufhebung des Beschlusses 2011/871/GASP abgedeckt (ABl. L 84 vom 28.3.2015). Derzeit leisten alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme Dänemarks einen Beitrag zu Athena.

²⁵ Beschluss 2013/34/GASP des Rates vom 17. Januar 2013 über eine Militärmission der Europäischen Union als Beitrag zur Ausbildung der malischen Streitkräfte (EUTM Mali) (ABl. L 14 vom 18.1.2013).

²⁶ Beschluss 2010/96/GASP des Rates vom 15. Februar 2010 über eine Militärmission der Europäischen Union als Beitrag zur Ausbildung somalischer Sicherheitskräfte (ABl. L 44 vom 19.2.2010). Im Januar 2013 wurde das Mandat der EUTM zum dritten Mal verlängert (bis März 2015) und dabei erweitert, so dass es nun auch strategische Beratung und Anleitung umfasst. Seit 2010 wurden im Rahmen der EUTM rund 4000 Mitglieder der somalischen Streitkräfte ausgebildet. Derzeit liegt die Personalstärke der Mission (Ausbilder und ähnliches Personal) bei 125 Mitarbeitern (entsandt von 10 Mitgliedstaaten und Serbien).

Die Lebensbedingungen und Ausbildungsanlagen in dem Lager waren lange Zeit unangemessen. Ihre Verbesserung, einschließlich entsprechender Bauarbeiten, hat sich lange hingezogen. Während dieser Zeit war der Grundbedarf (z. B. die Wasser- und Nahrungsmittelversorgung, Betten, Matratzen und Decken) nicht gesichert. Diese Mängel hatten negative Auswirkungen auf die Wirksamkeit der Ausbildung und haben dazu geführt, dass die EU an Ansehen eingebüßt hat.

Als militärische GSVP-Operation wird die EUTM von den Mitgliedstaaten, die zu dieser Mission beitragen, finanziert und mit Personal ausgestattet; ergänzend werden über den Mechanismus Athena Mittel für die gemeinsamen Kosten bereitgestellt.²⁷ Das Ausbildungscamp Jazeera wird als Einrichtung der AMISOM zur Ausbildung der somalischen Sicherheitskräfte im Einklang mit dem Mandat der AMISOM betrachtet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Aufgabenstellung der Friedensfazilität für Afrika ausschließlich regional ausgerichtet ist und keine Möglichkeit zur Unterstützung auf nationaler Ebene vorsieht. Es wird davon ausgegangen, dass dem Erreichen akzeptabler Standards für das Ausbildungscamp eine höhere Priorität eingeräumt und früher Fortschritte erzielt worden wären, wenn die Mittel direkt zur Verfügung gestellt worden wären.

Diese Pilotvorhaben veranschaulichen nur einige der Herausforderungen, die zu bewältigen sind: unzureichende Finanzierung, Beschränkungen, denen insbesondere die Finanzierung im Rahmen der Friedensfazilität für Afrika unterworfen ist, sowie praktische Schwierigkeiten, die sich daraus ergeben, dass in ein und demselben Kontext eine Vielzahl an Instrumenten zum Einsatz kommt.

3. Verbesserung des Kapazitätsaufbaus zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung

3.1 Rechtlicher Rahmen

Aus primärrechtlicher Sicht sind zwei wesentliche Grundsätze zu berücksichtigen.

Eine Maßnahme kann nicht sowohl im Rahmen der GASP als auch auf der Grundlage der Artikel 209 und 212 AEUV finanziert werden. Dies bedeutet beispielsweise, dass Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau im Sicherheitssektor im Rahmen eines etwaigen neuen Instruments der Entwicklungszusammenarbeit der EU durchgeführt werden können, wenn Ziel und Gegenstand dieser Maßnahmen in den Anwendungsbereich der Entwicklungspolitik fallen.

Die Verträge schließen die Möglichkeit aus, Ausgaben aufgrund von Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen aus dem EU-Haushalt zu finanzieren (Artikel 41 Absatz 2 EUV). Daher kommt dem Europäischen Entwicklungsfonds und der Friedensfazilität für Afrika, die außerhalb des EU-Haushalts angesiedelt sind, bei den derzeitigen Bemühungen um „Überbrückung“ der Kluft zwischen der GSVP und den verschiedenen Instrumenten der Entwicklungszusammenarbeit besondere Bedeutung zu, wenn es um eine umfassende Herangehensweise an Fragen der Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung geht. Außerdem ist die Finanzierung des Kapazitätsaufbaus im Sicherheitssektor auf der Grundlage der Artikel 209 und 212 AEUV – unabhängig davon, ob die

²⁷ Die Mittelausstattung für gemeinsame Kosten der Mission belief sich bis August 2011 auf 4,8 Mio. EUR, für den Zeitraum August 2011 bis Dezember 2012 auf 4,8 Mio. EUR und für den Zeitraum Februar 2013 bis März 2015 wird die gemeinsame Finanzierung insgesamt 11,6 Mio. EUR betragen. Der Kostenanstieg ist hauptsächlich auf den Umzug nach Mogadischu zurückzuführen, bei dem auch Kosten für die Einrichtung und den Schutz des Personals angefallen sind.

Maßnahmen zivilen oder militärischen Akteuren zugutekommen – nicht per se ausgeschlossen, doch ist jeder Einzelfall zu prüfen.

Neben dem Primärrecht stützt sich das auswärtige Handeln der EU auf dem Gebiet des Aufbaus von Sicherheitskapazitäten auf den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und die Rechtsgrundlagen der Finanzierungsinstrumente im Bereich der Außenbeziehungen. Die aus dem EU-Haushalt finanzierten einschlägigen Instrumente sind:

das Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt²⁸ (ICSP),

- das Instrument für Heranführungshilfe²⁹ (IPA),
- das Europäische Nachbarschaftsinstrument³⁰ (ENI),
- das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit³¹ (DCI) und
- das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte³² (EIDHR) sowie
- die für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vorgesehenen Haushaltsmittel.

Die Möglichkeiten der Finanzierung des Aufbaus von Sicherheitskapazitäten könnten zudem aufgrund der Definition der öffentlichen Entwicklungshilfe³³ (ODA) begrenzt sein, denn die ODA-Kriterien schließen Militärausgaben in der Regel aus. Diese Beschränkung ist im Kontext des MFR besonders relevant, denn die EU soll sicherstellen, dass im Zeitraum 2014-2020 mindestens 90 % ihrer gesamten externen Hilfe als ODA gezählt werden.³⁴ Das DCI sieht darüber hinaus spezifische ODA-Ziele³⁵ sowie eine weitere Einschränkung vor, die die Beschaffung von Waffen oder Munition oder Tätigkeiten betrifft, die militärischen oder verteidigungspolitischen Zwecken dienen³⁶. Beim EEF muss die Programmierung so gestaltet werden, dass die ODA-Kriterien möglichst erfüllt werden³⁷. Außerdem leisten die Mitgliedstaaten ihre Beiträge zum EEF nach Maßgabe der ODA-Kriterien.

²⁸ Verordnung (EU) Nr. 230/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments, das zu Stabilität und Frieden beiträgt (ABl. L 77 vom 15.3.2014).

²⁹ Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für Heranführungshilfe (IPA II) (ABl. L 77 vom 15.3.2014).

³⁰ Verordnung (EU) Nr. 232/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ABl. L 77 vom 15.3.2014).

³¹ Verordnung (EU) Nr. 233/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit für den Zeitraum 2014-2020 (ABl. L 77 vom 15.3.2014).

³² Verordnung (EU) Nr. 235/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für weltweite Demokratie und Menschenrechte (ABl. L 77 vom 15.3.2014).

³³ Der Ausschuss für Entwicklungshilfe (DAC) der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist ein Forum für die Koordinierung der Hilfsanstrengungen. Er hat eine international anerkannte Definition der ODA festgelegt, die es den Gebern ermöglicht, zwischen öffentlichen ODA-Transaktionen und der sonstigen Bereitstellung öffentlicher Mittel zu unterscheiden. Derzeit laufen Beratungen über eine mögliche Überarbeitung der ODA-Definitionen.

³⁴ EUCO 37/13, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 7./8. Februar 2013, 8.2.2013.

³⁵ Artikel 2 Absätze 3 und 4 der Verordnung Nr. 233/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates.

³⁶ Artikel 3 Absatz 13 der Verordnung Nr. 233/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates.

³⁷ Gemäß Artikel 1 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2015/322 des Rates muss die Programmierung so gestaltet werden, dass sie, soweit irgend möglich, die Kriterien für die ODA erfüllt, wobei dem Ziel der Europäischen Union, dass im Zeitraum 2014-2020 mindestens 90 % ihrer gesamten externen Hilfe als ODA gewertet werden, Rechnung getragen wird.

3.2 Bessere Nutzung der derzeitigen Instrumente

Bestehende Instrumente innerhalb des EU-Haushalts

Bereits jetzt hat ein erheblicher Teil der Außenhilfeprogramme, die im Rahmen der EU-Instrumente für die Entwicklungszusammenarbeit und die technische Zusammenarbeit finanziert werden, Sicherheits- und Entwicklungsfragen zum Gegenstand³⁸. Der gegenwärtige MFR sieht neun nationale und acht regionale oder thematische Programme vor, mit denen die Konfliktprävention und -beilegung sowie Maßnahmen im Bereich Frieden und Sicherheit unterstützt werden sollen. Darüber hinaus werden derzeit 45 Länderprogramme ausgearbeitet, bei denen die Regierungsführung und die Rechtsstaatlichkeit stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Dazu kann auch die Unterstützung beim Übergang von GSVP-Missionen und -Operationen zu anderen Instrumenten gehören.

Allerdings unterliegt die finanzielle Unterstützung, die im Rahmen der Instrumente IcSP, IPA, ENI, DCI und EIDHR für den Aufbau von Kapazitäten im Sicherheitssektor gewährt werden kann, wie oben dargelegt verschiedenen Beschränkungen. Dementsprechend gibt es derzeit kein EU-Haushaltsinstrument, das für die umfassende Finanzierung des Aufbaus von Sicherheitskapazitäten – und insbesondere von militärischen Kapazitäten – in Partnerländern konzipiert wäre.

Dies ist bereits seit zehn Jahren der Fall. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für das frühere Stabilitätsinstrument³⁹ aus dem Jahr 2004 sah auch eine Erweiterung der Rechtsgrundlage für die Finanzierung von langfristiger Unterstützung für den Kapazitätsaufbau im Bereich militärischer Friedensmissionen vor. Aufgrund des Widerstands der Mitgesetzgeber enthielt der endgültige Text jedoch keine Verweise auf militärische oder friedensfördernde Maßnahmen. Auch aus der Zivilgesellschaft hatte es Widerspruch gegeben.

Bestehende Instrumente außerhalb des EU-Haushalts

Außerhalb des EU-Haushalts stehen für die Entwicklungszusammenarbeit der EU mit der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) im Rahmen des Partnerschaftsabkommens von Cotonou⁴⁰ weitere operative Mittel aus dem Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) zur Verfügung.

Die Friedensfazilität für Afrika (APF) wurde 2003 im Rahmen des EEF eingerichtet und ist bis heute das Instrument, das am meisten zur Verknüpfung des Sicherheits- und des Entwicklungsaspekts beiträgt, u. a. auch durch Unterstützung militärischer Aktivitäten.

Jedoch wird auf die Friedensfazilität für Afrika als Instrument weiterhin nur ausnahmsweise und zeitlich befristet zurückgegriffen. Die Mitgliedstaaten haben wiederholt auf die Problematik der finanziellen Nachhaltigkeit und die Notwendigkeit, nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten für

³⁸ Im Zeitraum 2001-2009 wurden über 1 Mrd. EUR für die Unterstützung von Programmen zur Reform des Justiz- und des Sicherheitssektors ausgegeben. 2013 ging mehr als die Hälfte der gesamten bilateralen Entwicklungshilfe der EU an instabile und von Konflikten betroffene Länder – die allermeisten davon auf dem afrikanischen Kontinent.

³⁹ Auf der Grundlage von Artikel 308 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), der nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon durch Artikel 352 AEUV ersetzt wurde.

⁴⁰ Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000.

den EEF zu suchen, hingewiesen.⁴¹ Darüber hinaus wird in dem mehrjährigen APF-Aktionsprogramm 2014-2016⁴² die Finanzierung von Munition, Waffen und bestimmten militärischen Ausrüstungsgütern, Ersatzteilen, Gehältern und Ausbildungsmaßnahmen für Soldaten ausgeschlossen. Weitere Beschränkungen betreffen die rechtliche Vorgabe, dass die Mittel aus dem 11. EEF „soweit irgend möglich“ als ODA erfasst werden sollen.⁴³ Hinzu kommt, dass die Friedensfazilität für Afrika ausschließlich regional/geografisch ausgerichtet ist (auf die Afrikanische Union und die regionalen Wirtschaftsgemeinschaften). Daher kann aus der Friedensfazilität für Afrika keine Unterstützung auf nationaler Ebene oder außerhalb von Afrika finanziert werden. Jedoch haben die EU und ihre Partnerländer und -regionen die Themen Frieden und Sicherheit bzw. Reform des Sicherheitssektors in mehreren regionalen und nationalen Richtprogrammen im Rahmen des EEF als Schwerpunkte verankert.

Zwar ist die Finanzierung des Aufbaus von Sicherheitskapazitäten, einschließlich militärischer Kapazitäten, im Rahmen der Friedensfazilität für Afrika möglich, doch unterliegt sie einer ganzen Reihe von Beschränkungen, die unter Umständen verhindern, dass diese Fazilität in jeder Situation, mit der die EU konfrontiert sein könnte, wirksam genutzt werden kann.

Nicht zuletzt werden auch die Mittel für die EU-Militäroperationen außerhalb des EU-Haushalts von den Mitgliedstaaten zugewiesen, und zwar entweder direkt von den an GASP-/GSVP-Operationen Beteiligten oder über den Mechanismus Athena. Mit Hilfe von Athena wird die Finanzierung der gemeinsamen Kosten von EU-Militäroperationen im Rahmen der GSVP verwaltet. Dazu gehören unter anderem die Kosten für Errichtung und Betrieb der Hauptquartiere, Infrastruktur, Logistik und die Unterstützung von Missionen. Nicht abgedeckt von Athena sind gegenwärtig die Kosten, die einem Partnerland entstehen, das im Rahmen einer Mission oder Operation unterstützt wird. Vor kurzem verabschiedete der Rat eine Änderung des Athena-Ratsbeschlusses, mit der unter anderem die Möglichkeit geschaffen wurde, im Rahmen von Athena EU-Haushaltsmittel nach den geltenden Vorschriften und Verfahren zu verwalten.⁴⁴

Koordinierung und Kohärenz

Trotz der oben beschriebenen Beschränkungen könnte innerhalb des bestehenden Rahmens durch ein kohärenteres und besser koordiniertes Vorgehen mehr erreicht werden.

Die EU-Unterstützung für den Aufbau von Sicherheitskapazitäten muss sich auf die Grundsätze des auswärtigen Handelns der EU stützen. Diese lauten: i) Eigenverantwortung des Partnerlandes und Ausrichtung an dessen langfristigen Entwicklungsstrategien, ii) Achtung der Menschenrechte und Einhaltung des humanitären Völkerrechts und iii) Kohärenz mit anderen EU-Maßnahmen vor dem

⁴¹ Ratsdokument 10342/11, Schlussfolgerungen des Rates zur Auffüllung der Friedensfazilität für Afrika für den Zeitraum 2011-2013, 13.5.2011; Ratsdokument 13935/12, Schlussfolgerungen des Rates zur Auffüllung der Friedensfazilität für Afrika für den Zeitraum 2012–2013, 24.9.2012; Verordnung (EU) 2015/322 des Rates (Artikel 15 sieht Folgendes vor: „Am Ende des ersten Mehrjahresaktionsprogramms werden die Union und ihre Mitgliedstaaten die Ergebnisse und Verfahren der Friedensfazilität für Afrika überprüfen und Optionen für die künftige Finanzierung erörtern. Um die Friedensfazilität für Afrika auf eine solidere Grundlage zu stellen, werden sie dabei die Finanzierung der friedensfördernden Maßnahmen, einschließlich der über den EEF finanzierten Maßnahmen, und die Frage, wie die Union friedensfördernde Maßnahmen unter afrikanischer Führung über das Jahr 2020 hinaus nachhaltig unterstützen kann, erörtern.“).

⁴² Ratsdokument 8269/14, „Three-year Action Programme for the African Peace Facility, 2014-2016“, 28.3.2014.

⁴³ Siehe Fußnote 37.

⁴⁴ Siehe Fußnote 25.

Hintergrund eines umfassenderen EU-Gesamtkonzepts für externe Konflikte und Krisen⁴⁵. Wichtige Punkte sind außerdem die Analyse des Kontexts, um zu vermeiden, dass sich die Unterstützung beim Kapazitätsaufbau an dem vorhandenen Angebot ausrichtet, die Entwicklung einer Methode für das Risikomanagement und die Gewährleistung einer breiten Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft und der Koordinierung mit den anderen Akteuren vor Ort.

Innerhalb der bestehenden institutionellen und rechtlichen Rahmenvorgaben könnten die folgenden praktischen Maßnahmen zu einer besseren Koordinierung in der EU – auch mit und zwischen den Mitgliedstaaten – auf strategischer und operativer Ebene beitragen:

- i) Verbesserung des Informationsaustauschs über laufende und geplante Maßnahmen für den Kapazitätsaufbau im Zusammenhang mit der Krisenprävention und -bewältigung (einschließlich Unterstützung für den Justiz- und den Sicherheitssektor) im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, der EU-Instrumente für die Entwicklungszusammenarbeit und die technische Zusammenarbeit und der GSVP-Aktivitäten.
- ii) Ausweitung des Informationsaustauschs auf die multilateralen Partner der EU (wie Vereinte Nationen, NATO und OSZE) sowie auf Drittländer und andere strategische Partner, die Prioritäten verfolgen, welche mit denjenigen der EU übereinstimmen bzw. sie ergänzen.
- iii) Nutzung der Einführung des Politischen Rahmens für einen Ansatz zur Krisenbewältigung, um engere Beziehungen zwischen den für Entwicklungszusammenarbeit und den für Sicherheitspolitik zuständigen Dienststellen herzustellen. Dies wird dazu beitragen, dass das Engagement der EU in einem bestimmten Kontext zunächst gründlich analysiert wird, bevor über neue GSVP-Missionen oder andere Maßnahmen entschieden wird.
- iv) Stärkere Nutzung entwicklungspolitischer Sachkenntnis bei GSVP-Maßnahmen. Gleichmaßen kann den Entwicklungsprogrammen die Sachkenntnis von GSVP-Experten und Experten der Mitgliedstaaten zugutekommen. Dies bedeutet auch, dass für Kohärenz zu sorgen ist, unter anderem zwischen der Tätigkeit der Verwaltungsausschüsse für die einzelnen Instrumente und der Tätigkeit der GSVP-Arbeitsgruppen des Rates.
- v) Gewährleistung einer regelmäßigeren und systematischeren Interaktion zwischen den EU-Delegationen und den GSVP-Missionen und/oder -Operationen auf der Ebene der Partnerländer. Gemeinsame Berichterstattung an die jeweiligen Führungsebenen in den Zentralen. Standardisierung der Abordnung von Verbindungsbeamten für GSVP-Missionen und -Operationen zu den EU-Delegationen und Berücksichtigung dieses Umstands bei der Personalausstattung und dem Abruf der Beiträge für die GSVP-Missionen und -Operationen.

Damit diese Verpflichtungen leichter umgesetzt werden können, sollten die folgenden Initiativen durch entsprechende Vorschläge der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik weiterentwickelt werden:

⁴⁵ Unter Berücksichtigung der in der Gemeinsamen Mitteilung über das EU-Gesamtkonzept für externe Konflikte und Krisen vom Dezember 2013 genannten acht Bereiche: i) Entwicklung einer gemeinsamen Analysekapazität, ii) Festlegung einer gemeinsamen strategischen Vision, iii) Fokussierung auf Prävention, iv) Mobilisierung der verschiedenen Stärken und Kapazitäten der EU, v) langfristiges Engagement, vi) Verknüpfung von interner Politik und auswärtigem Handeln, vii) bessere Nutzung der EU-Delegationen, viii) partnerschaftliche Zusammenarbeit.

- i) Ein EU-weiter strategischer Rahmen für die Sicherheitssektorreform, der sowohl für die GSVP als auch für die Entwicklungspolitik gilt. Ein gemeinsamer politischer Rahmen für die Reform des Sicherheitssektors sollte den rechtlichen Beschränkungen der bestehenden Instrumente Rechnung tragen. Dieser Rahmen könnte auf den gesammelten Erfahrungen aus Programmen/Missionen/Operationen in Bosnien und Herzegowina, der Demokratischen Republik Kongo und Afghanistan aufbauen, was den Übergang von der GSVP zu anderen Instrumenten betrifft.
- ii) Ein gemeinsamer Evaluierungs-, Monitoring- und Ergebnisrahmen für Maßnahmen zum Aufbau von Sicherheitskapazitäten und zur Sicherheitssektorreform, ungeachtet des politischen Rahmens, innerhalb dessen sie durchgeführt werden.
- iii) Eine eigene Methode für das Risikomanagement bei EU-Maßnahmen für den Sicherheitssektor von Partnerländern und -organisationen. Grundlage hierfür könnten beispielsweise die Richtlinien der Vereinten Nationen für menschenrechtliche Sorgfaltspflicht⁴⁶ sein, an denen sich die Vereinten Nationen bei der Unterstützung des Sicherheitssektors orientieren, sowie der Rahmen für das Risikomanagement bei der EU-Budgethilfe⁴⁷.

4. Ausblick: neues Engagement zur Förderung von Frieden und Stabilität bei unseren Partnern

Die EU ist ihrem Anliegen, bei der Sicherung von Frieden und Stabilität in der Welt, bei der Konfliktprävention wie auch bei der Schaffung geeigneter Bedingungen für eine weltweite nachhaltige Entwicklung eine Schlüsselrolle zu spielen, weiterhin verpflichtet.

Eine der wichtigsten Aufgaben der EU hierbei ist es, Partnerländer und regionale Organisationen durch tatkräftige Unterstützung beim Aufbau ihrer Sicherheitskapazitäten in die Lage zu versetzen, Krisen selbst zu verhüten bzw. zu bewältigen,.

Auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen ist es nun an der Zeit, die Anstrengungen zu intensivieren. Wir erwarten, dass der Europäische Rat auf seiner Tagung im Juni 2015 das politische Engagement bekräftigt und weitere Orientierung zur besseren Berücksichtigung des Zusammenhangs von Sicherheit und Entwicklung gibt.

Die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin sind entschlossen, die in dieser Gemeinsamen Mitteilung beschriebenen Maßnahmen zur verstärkten Koordinierung und Kohärenz der bestehenden Instrumente umzusetzen. Im Rahmen des Gesamtkonzepts für externe Konflikte und Krisen wird dies nur dann uneingeschränkte Wirksamkeit entfalten, wenn sowohl wir zusammen mit den Mitgliedstaaten als auch die Mitgliedstaaten untereinander parallel dazu entsprechende Anstrengungen in Bezug auf die Instrumente unternehmen, die auf strategischer und operativer Ebene von den Mitgliedstaaten eingesetzt werden. Um die kollektive Fähigkeit der EU zu gewährleisten, zum richtigen Zeitpunkt und mit den geeigneten Mechanismen und Ressourcen in einem konkreten Kontext in Partnerländern oder gemeinsam mit regionalen Organisationen tätig zu werden, müssen unsere Bemühungen abgestimmt und gebündelt werden.

⁴⁶ Vereinte Nationen, Generalversammlung, Sicherheitsrat, A/67/775–S/2013/110, 5. März 2013.

⁴⁷ Leitlinien für die Budgethilfe, Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid, Europäische Kommission, Brüssel, September 2012.

Angesichts des Umfangs der Problematik sollten für die bestehenden Beschränkungen nicht nur Ad-hoc-Lösungen gefunden werden. Die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin sind vielmehr der Ansicht, dass die praktische Durchführbarkeit der drei folgenden Maßnahmen geprüft werden sollte:

- i) Vorschlag zur Anpassung der Friedensfazilität für Afrika, um deren Beschränkungen abzubauen
- ii) Einrichtung einer Fazilität für die Verknüpfung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung im Rahmen eines oder mehrerer bestehender Instrumente
- iii) Einrichtung eines spezifischen Instruments zu diesem Zweck

Alle Vorschläge hierzu müssten Gegenstand vorheriger Folgenabschätzungen sein, mit denen unter anderem etwaige Auswirkungen auf politischer Ebene und in Bezug auf das Ansehen der EU, haushaltstechnische Auswirkungen sowie die Auswirkungen in Bezug auf die Grundrechte analysiert werden. Die politische Entschlossenheit der Kommission, einen Vorschlag zur Eingliederung des EEF in den EU-Haushalt vorzulegen, ist bei dieser Debatte ebenfalls zu berücksichtigen.

Ferner werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, eine etwaige Erweiterung des Mechanismus Athena zwecks Einbeziehung des Kapazitätsaufbaus in den Partnerländern zu prüfen.

Es ist wichtig, dass die Folgemaßnahmen zu dieser Gemeinsamen Mitteilung ein breites Spektrum von Akteuren aus den Bereichen Außenpolitik, Verteidigung, Entwicklung und humanitäre Hilfe einbeziehen.

Die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin ersuchen das Europäische Parlament und den Rat, den in dieser Gemeinsamen Mitteilung dargelegten Ansatz zu unterstützen und sich dem Übergang zu einem kohärenteren und wirksameren Engagement der EU beim Aufbau von Kapazitäten zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung uneingeschränkt anzuschließen.