

Overhaus, Marco

**Research Report**

## Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern: Die außenpolitischen Instrumente im Spannungsfeld von Sicherheit und Entwicklung

SWP-Studie, No. S 28/2011

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Overhaus, Marco (2011) : Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern: Die außenpolitischen Instrumente im Spannungsfeld von Sicherheit und Entwicklung, SWP-Studie, No. S 28/2011, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/252786>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Marco Overhaus*

# **Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern**

Die außenpolitischen Instrumente  
im Spannungsfeld von Sicherheit und  
Entwicklung

S 28  
Oktober 2011  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2011

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

5	<b>Problemstellung und Empfehlungen</b>
7	<b>Aufbauhilfe in Übergangsprozessen</b>
7	Merkmale und Anforderungen
9	Anpassungsdruck auf die EU und andere Geber
11	<b>Außenpolitische Instrumente der EU an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung</b>
11	Übersicht über die Instrumente
13	Die Verbindung sicherheits- und entwicklungspolitischer Zielsetzungen
13	Konfliktlinien in der EU
15	Chancen des Lissabonner Vertrags
18	<b>Planungs- und Entscheidungsprozesse in der EU – schnell und flexibel?</b>
18	Defizite der Programmplanung
19	Verfahren für das Stabilitätsinstrument
21	Die Rolle der Delegationen in den Partnerländern
23	<b>EU-Aufbauhilfe in der Praxis – Das Beispiel Afghanistan</b>
23	Überblick des EU-Engagements
23	Aufbau des zivilen Sicherheitssektors und der Justizinstitutionen
26	Unterstützung für die Provincial Reconstruction Teams
27	Bewertung
29	<b>Schlussfolgerungen</b>
30	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>

*Dr. Marco Overhaus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der  
SWP-Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen*

**Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern  
Die außenpolitischen Instrumente im  
Spannungsfeld von Sicherheit und Entwicklung**

Die Europäische Union unterhält enge Beziehungen zu zahlreichen Ländern, die sich in einem prekären Übergangsprozess befinden. Diese Staaten und ihre Gesellschaften bemühen sich, das Erbe von Krieg und Gewalt hinter sich zu lassen, und sind doch noch weit von der angestrebten dauerhaften Stabilität entfernt. Manche politischen Konflikte werden weiterhin mit wechselnder Intensität gewaltsam ausgetragen, andere drohen die Gewaltschwelle zu überschreiten. In vielen Fällen sind staatliche Institutionen kaum oder gar nicht in der Lage, grundlegende Dienstleistungen wie Sicherheit, Gesundheit oder soziale Absicherung zu erbringen.

Internationale Hilfen für die Bewältigung dieser Übergangsprozesse sollen primär dazu beitragen, politische Streitigkeiten zu schlichten, staatliche Dienstleistungen wiederherzustellen sowie soziale und wirtschaftliche Entwicklung anzukurbeln. In diesem Sinne erfüllt Aufbauhilfe eine wichtige Brückenfunktion zwischen kurzfristigem Krisenmanagement und langfristiger Entwicklungskooperation. Sie muss dabei besonderen Ansprüchen genügen, die den klassischen Prinzipien dauerhafter Entwicklungszusammenarbeit in einigen wesentlichen Punkten widersprechen. Hierzu zählen insbesondere die schnelle Verfügbarkeit der Hilfen, große Flexibilität bei Planung und Einsatz der Mittel sowie die systematische Berücksichtigung sicherheitspolitischer Ziele in den Empfängerländern. Aufbauhilfe liegt somit im Spannungsfeld von Sicherheit und Entwicklung.

Inwiefern gelingt es der Europäischen Union, ihre Politik den Anforderungen von Aufbauhilfe in Konfliktländern anzupassen? Um diese Frage zu beantworten, lohnt es sich, vor allem die EU-Finanzinstrumente mit einer primär entwicklungspolitischen Ausrichtung – also den Europäischen Entwicklungsfonds und das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit – sowie das Stabilitätsinstrument unter die Lupe zu nehmen. Letzteres wurde 2006 geschaffen, um die Union in Krisensituationen handlungsfähiger zu machen, in denen andere Hilfen nicht oder nicht rechtzeitig gewährt werden können. Die Finanzinstrumente der EU sind eine zentrale Komponente gemeinschaftlicher Außenpolitik. Wie über Verteilung und Einsatz der

zur Verfügung stehenden Mittel entschieden wird, lässt daher darauf schließen, welche Ziele und Prioritäten europäische Politik im internationalen Umfeld verfolgt.

Während der vergangenen Dekade sind zunehmend sicherheitspolitische Erwägungen in Planung und Umsetzung der EU-Hilfen eingeflossen. Von einer Harmonisierung sicherheits- und entwicklungspolitischer Zielsetzungen kann allerdings noch keine Rede sein. Stattdessen wurde innerhalb und zwischen den EU-Institutionen heftig über Entscheidungskompetenzen gestritten. Dieser Streit beeinträchtigt die Fähigkeit der Europäischen Union zu wirkungsvollem Handeln in Konfliktländern. Nach wie vor mangelt es auch an Flexibilität beim Einsatz der EU-Hilfen. Die hohen Erwartungen hinsichtlich Transparenz, Rechenschaftspflicht und nationaler Eigenverantwortung sind hier nicht selten ein Hindernis.

Chancen, die Probleme anzugehen, bieten der neue rechtliche Rahmen des Lissabonner Vertrags, der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) sowie die seit dem Sommer 2011 laufenden Verhandlungen über den Finanzrahmen der EU nach 2013. Auf politischer Ebene könnten sich die Hauptakteure der Union – die Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission und der EAD – in einem ersten Schritt darauf konzentrieren, für ausgewählte Konfliktländer integrierte Übergangstrategien zu entwickeln, die neben den gemeinsamen Hilfen auch alle anderen verfügbaren Instrumente sinnvoll zusammenführen. Diese Strategien dienen dazu, die wichtigsten Anliegen der EU gegenüber dem jeweiligen Land festzulegen. Sie sollen sicherstellen, dass die Übergänge zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen möglichst reibungslos verlaufen. Dabei kämen als »Pilotländer« beispielsweise die Demokratische Republik Kongo, Südsudan und nach dem Sturz Gaddafis auch Libyen in Frage. Das Europäische Parlament wäre frühzeitig zu beteiligen, denn es verlangt immer vernehmlicher, bei der Außen- und Entwicklungspolitik mitzureden.

Bei der Umsetzung der gemeinsam beschlossenen Strategien sollte der Hohen Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik und dem EAD große politische Eigenständigkeit eingeräumt werden. Die Mitgliedstaaten würden sich verpflichten, ihre nationalen Beiträge an dieser Maxime auszurichten und auf außenpolitische Alleingänge zu verzichten. Wenn der Ansatz Erfolg hat, also wirksamere Unterstützung bei der Transition und mehr politische Einflussnahme der EU ermöglicht, können weitere Länder in den gemeinsamen Rahmen einbezogen werden. Der Pro-

zess könnte von den Erfahrungen mit der Peacebuilding-Kommission der Vereinten Nationen profitieren. Das 2006 gegründete Gremium soll integrierte Strategien für eine begrenzte Anzahl Konfliktländer formulieren. Derzeit stehen dort sechs Staaten auf der Agenda.

Die jeweiligen Länderstrategien und nationalen Richtprogramme sollten öfter überprüft werden. Damit ließen sich Planung und Umsetzung der EU-Hilfen in Konfliktländern besser anpassen, sofern nötig. Darüber hinaus sollten die finanziellen Regularien gelockert werden, denn bislang unterscheiden sie nicht hinreichend zwischen Konfliktländern und »normalen« Entwicklungsländern. Für Hilfen könnten größere Reserven gebildet werden, die nicht bereits auf mehrere Jahre verplant sind. Weiterhin sollte der Transfer von Mitteln zwischen Haushaltstiteln und zwischen Haushaltsjahren erleichtert werden. All dies könnte ebenfalls für mehr Flexibilität sorgen. Der Kommissar für die Entwicklungszusammenarbeit, Andris Piebalgs, unterbreitete Anfang 2011 entsprechende Vorschläge.

Wenn die entwicklungspolitischen Instrumente weniger starr als bisher gehandhabt werden könnten, dürfte sich kurz- und mittelfristig ausgerichtete Aufbauhilfe nutzbringender mit dauerhaft angelegten Programmen verbinden lassen. Auf diese Weise ließe sich auch das Stabilitätsinstrument gezielter einsetzen. In Zukunft sollten dessen relative Stärken besser zur Geltung kommen. Diese sind der schnelle Einsatz in besonders kritischen Phasen des Übergangsprozesses, die Möglichkeit direkter Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen bzw. lokalen Akteuren sowie bei Maßnahmen, die nicht den offiziellen Kriterien für die Vergabe öffentlicher Entwicklungshilfe entsprechen (etwa im zivil-militärischen Bereich).

Um Missbrauch und Mittelverschwendung vorzubeugen, ist die Kommission gefordert, mehr Informationen über die Verwendung der EU-Hilfen zu veröffentlichen und zuverlässige Evaluierungssysteme für erfolgte Maßnahmen einzurichten. Auf dieser Grundlage könnten in den Parlamenten auf europäischer und nationaler Ebene regelmäßig Anhörungen über die EU-Aufbauhilfe in Konfliktländern stattfinden. Die Aufwertung und der personelle Ausbau der Delegationen insbesondere in den Konfliktländern könnten maßgeblich dazu beitragen, mehr relevante Informationen für die Entscheidungsfindung in Brüssel und in den EU-Hauptstädten zu sammeln, den Gebrauch der Mittel unmittelbar zu kontrollieren und damit Risiken zu minimieren.

# Aufbauhilfe in Übergangsprozessen

## Merkmale und Anforderungen

Aufbauhilfe soll Partnerländer beim Übergang (Transition) von einem Zustand andauernder Gewalt hin zu selbsttragender Stabilität unterstützen. Der Begriff setzt kein schematisches oder gar lineares Verständnis des Konfliktverlaufs voraus, wonach auf zwischen- oder innerstaatliche Kriege eine kurze Nachkriegsphase und schließlich Stabilität folgen müssen.<sup>1</sup> Vielmehr handelt es sich bei der fortgesetzten Gewalt, der Übergangsphase und der angestrebten Verfestigung von Sicherheit, Gerechtigkeit und wirtschaftlichen Chancen für die Bevölkerung um Prozesse, die miteinander verbunden sind. Fortschritte sind dabei ebenso möglich wie Rückschläge. Die Erfahrungen in Haiti, Kongo, Afghanistan und andernorts haben gezeigt, dass der Übergang sich sehr lange hinziehen kann. Er vollzieht sich in aller Regel unter den Bedingungen fragiler Staatlichkeit. Die betreffenden Regierungen sind nicht oder nur unzureichend imstande, die eigene Bevölkerung zu schützen und für grundlegende staatliche Dienstleistungen zu sorgen.<sup>2</sup> Größtes Hemmnis für eine sich selbst tragende Entwicklung ist die prekäre Sicherheitslage.

Das Ausmaß an Gewalt während des Übergangsprozesses gestattet zwar zumeist Ansätze zivilen Wiederaufbaus, verhindert jedoch häufig, dass langfristige Entwicklungszusammenarbeit Früchte tragen kann.<sup>3</sup> So ist es beispielsweise im Osten der Demokratischen Republik Kongo seit den Wahlen 2006 nicht gelungen, ohne substantielle militärische Präsenz der Vereinten Nationen auszukommen. Während des Übergangs nehmen oft internationale Akteure das Heft des Han-

delns in die Hand.<sup>4</sup> Das Ziel lautet dann, die Verantwortung schrittweise an nationale Stellen zu übertragen (local ownership) und dafür die lokalen Institutionen aufzubauen (capacity building).

Aufbauhilfe während eines Übergangs muss vor allem drei Anforderungen genügen, die jeweils im Spannungsfeld von Sicherheit und Entwicklung liegen:

*Schnelle Verfügbarkeit der Mittel.* Der Erfolg hängt entscheidend davon ab, wie rasch nationale und internationale Akteure auf Krisen reagieren oder sich bietende Gelegenheiten für den Abbau von Spannungen nutzen können. Den Konfliktparteien soll dabei signalisiert werden, dass Eskalation mehr Kosten und weniger Nutzen bringt als Deeskalation. Die Bevölkerung soll davon überzeugt werden, dass die eigene Regierung und internationale Geber in der Lage sind, Gewalt einzudämmen und politische wie wirtschaftliche Reformen einzuleiten, die die Lebensverhältnisse zügig und sichtbar verbessern.<sup>5</sup> Die Weichenstellungen während der ersten zwei oder drei Jahre nach dem Ende von Bürgerkriegen oder anderen Gewaltkonflikten haben großen Einfluss auf die Möglichkeiten für langfristige Entwicklung. Die kritische Phase nach politischen Abkommen, Waffenstillständen oder Umbrüchen dauert sogar oft nur wenige Wochen oder Monate.<sup>6</sup>

Anders als langfristig angelegte Entwicklungskooperation verfolgt Aufbauhilfe weniger ehrgeizige Ziele. Hier geht es noch nicht um umfassende und nachhaltige sozio-ökonomische Entwicklung. Aufbauhilfe kann allenfalls den Weg dafür bereiten und als Katalysator fungieren. Sie soll kurz- bis mittelfristig wirken und erstreckt sich daher eher auf zwei bis drei statt auf zehn Jahre.<sup>7</sup> Weil die Mittel möglichst

1 World Bank, *World Development Report 2011. Conflict, Security, and Development*, Washington, D.C., 2011, S. 2.

2 Stefani Weiss/Hans-Joachim Spanger/Wim van Meurs, »Precarious States Strategies: Toward a Culture of Coherence«, in: dies. (Hg.), *Diplomacy, Development and Defense: A Paradigm for Policy Coherence*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2009, S. 9–53 (13); Wil Hout, »Between Development and Security: the European Union, Governance and Fragile States«, in: *Third World Quarterly*, 31 (2010) 1, S. 141–157 (145).

3 Vgl. Philipp Rotmann, *Built on Shaky Ground: The Comprehensive Approach in Practice*, Rom: NATO Defense College, Dezember 2010 (NATO Research Paper; 63), S. 3.

4 Guy Banim, »EU Responses to Fragile States«, in: Weiss/Spanger/van Meurs (Hg.), *Diplomacy, Development and Defense* [wie Fn. 2], S. 303–357 (306).

5 World Bank, *World Development Report 2011* [wie Fn. 1], S. 13.

6 Zur Bedeutung schneller und frühzeitiger Aufbauhilfe vgl. United Nations Development Programme (UNDP), *Crisis Prevention and Recovery. Bureau for Crisis Prevention and Recovery Overview*, <[www.undp.org/cpr/we\\_are/we\\_are.shtml](http://www.undp.org/cpr/we_are/we_are.shtml)> (abgerufen am 18.10.2011).

7 Vgl. hierzu United Nations, *Report of the Secretary-General on*



prompt verfügbar sein müssen, kann an Aufbauhilfe nicht derselbe Maßstab in puncto Transparenz, Rechenschaftspflicht und Partnerschaftsorientierung angelegt werden wie an Entwicklungszusammenarbeit. Schnelligkeit darf aber nicht mit Schnelllebigkeit der Aktionen verwechselt werden. Gewalt und Fragilität lassen sich nur dann dauerhaft überwinden, wenn kurz- und mittelfristige Maßnahmen, die Vertrauen und Zuversicht in den Übergangsprozess schaffen, mit langfristig wirkenden Ansätzen zum Aufbau legitimer Institutionen verknüpft werden.<sup>8</sup>

*Flexibilität.* Internationale Unterstützung von Übergangsprozessen setzt die Fähigkeit voraus, flexibel auf sich ständig wandelnde Situationen in den Empfängerländern zu reagieren.<sup>9</sup> Dazu bedarf es Analysekapazitäten, um die Entwicklungen vor Ort zu erkennen und zu bewerten. Diese Informationen müssen direkt in Planungs- und Entscheidungsprozesse einfließen, die Aufbauhilfe betreffen.<sup>10</sup> Notwendig ist zudem, den Kreis der potentiellen Partner im Land sowie die Tätigkeitsbereiche auszuweiten. Hier besteht ein weiteres Spannungsfeld mit der offiziellen Entwicklungskooperation, die an klare und international vereinbarte Kriterien und Prinzipien gebunden ist (OECD-Kriterien für offizielle Entwicklungshilfe – Official Development Aid, ODA). Demnach können etwa bestimmte staatliche Aufgaben, vorwiegend im militärischen Bereich, nicht Gegenstand von Entwicklungszusammenarbeit sein.<sup>11</sup> Militärs im Land zählen jedoch häufig zu den wichtigsten Akteuren während des Übergangs. Außerdem ist klassische Entwicklungszusammenarbeit aufgrund des Partnerschaftsprinzips oft auf zentralstaatliche Akteure fokussiert oder gar angewiesen.<sup>12</sup> In vielen Übergangsprozessen ist die Zentralregierung jedoch geschwächt oder gehört

selbst zu den Konfliktparteien. Die Förderung anderer relevanter politischer oder gesellschaftlicher Kräfte ist häufig keine ihrer Prioritäten oder wird sogar aktiv verhindert. Aufbauhilfe muss daher über zentralstaatliche Partner hinausgehen<sup>13</sup> und diese wenn nötig umgehen.

*Systematische Berücksichtigung sicherheitspolitischer Ziele.* Entwicklungsakteure sehen ihre Hauptaufgabe darin, die sozio-ökonomische Entwicklung der Gesellschaft voranzutreiben und dabei vor allem die Armut zurückzudrängen. Im Sinne politischer und erst recht sicherheitspolitischer Interessen zu handeln wird mit großer Skepsis betrachtet.<sup>14</sup>

Internationale Aufbauhilfe hat dagegen ausdrücklich auch politische und sicherheitspolitische Ziele. Dies manifestiert sich auf zweierlei Weise. So sind an prominenter Stelle Akteure am Planungs- und Entscheidungsprozess beteiligt, die vorrangig einer politischen oder sicherheitspolitischen Agenda folgen. Beispiele sind die Abteilung der Vereinten Nationen für friedenssichernde Einsätze, die NATO, Regierungen intervenierender Staaten oder kollektive Organe wie der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen oder der Außenministerrat der Europäischen Union. Der zweite Aspekt umfasst die Kriterien und Prinzipien der Hilfevergabe, die ebenfalls ein Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Entwicklung bilden. Entwicklungshilfe richtet sich in besonderem Maße nach der Bedürftigkeit der Empfänger, wobei notleidende Menschen nach dem Gleichheitsgrundsatz behandelt werden sollen. Aufbauhilfe dagegen folgt eher einer »Ethik des Wiederaufbaus«.<sup>15</sup> Dabei werden mitunter gezielt Gruppen begünstigt, die tief in eine bestimmte Krise verstrickt und für eine sicherheitspolitische Stabilisierung besonders wichtig sind.<sup>16</sup> Nach dieser Logik kann es sinnvoll sein, als Erstes die Reintegration von Kämpfern zu fördern, da die Gefahr besteht, dass diese erneut Gewalt ausüben. Kombattanten sind aber nicht zwangsläufig auch die Bedürftigsten in einer Gesellschaft.

*Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*, A/63/881-S/2009/304, New York, 11.6.2009, S. 26.

<sup>8</sup> World Bank, *World Development Report 2011* [wie Fn. 1], S. 10.

<sup>9</sup> Weiss/Spanger/van Meurs, »Precarious States Strategies« [wie Fn. 2], S. 15.

<sup>10</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility. Policy Guidance*, Paris 2011, S. 13.

<sup>11</sup> Für eine detaillierte Diskussion der ODA-Kriterien und der damit zusammenhängenden Grenzen offizieller Entwicklungshilfe in der Grauzone ziviler und militärischer Hilfen vgl. Michael Brzoska, »Extending ODA or Creating a New Reporting Instrument for Security-related Expenditures for Development?«, in: *Development Policy Review*, 26 (2008) 2, S. 131–150 (140f).

<sup>12</sup> OECD, *Transition Financing – Building a Better Response*, Paris 2010 (Conflict and Fragility Series), S. 80.

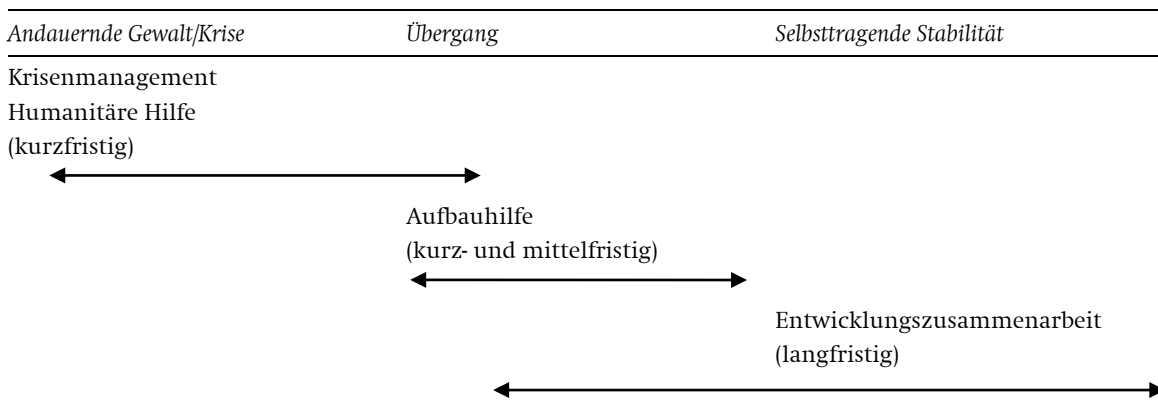
<sup>13</sup> Ebd., S. 32f.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu beispielsweise Oxfam, *Whose Aid Is It Anyway? Politicizing Aid in Conflicts and Crises*, Oxford, 10.2.2011 (Oxfam Briefing Paper; 145); European NGO Confederation for Relief and Development (CONCORD), *CONCORD Principles for the EU Multiannual Financial Framework (MFF) 2014–???*, Brüssel, Januar 2011, S. 4.

<sup>15</sup> Graciana del Castillo, *Rebuilding War-torn States. The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction*, Oxford: Oxford University Press, 2008, S. 35.

<sup>16</sup> Ebd., S. 305.

**Tabelle**  
**Brückenfunktion von Aufbauhilfe**



Neben den Anforderungen an das Wie der Unterstützungsmaßnahmen – Schnelligkeit, Flexibilität und der Stellenwert sicherheitspolitischer Ziele – unterscheidet sich Aufbauhilfe auch mit Blick auf die jeweiligen inhaltlichen Prioritäten von langfristig angelegter Entwicklungskooperation. Wegen der prekären Sicherheitslage während des Übergangs in vielen Ländern muss sich das Augenmerk besonders auf den Aufbau oder die Reform des Sicherheitssektors, die Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kämpfern, die Kontrolle von Kleinwaffen oder die Zerstörung von Minenfeldern richten. Um Vertrauen zu schaffen und die Legitimität einer neu entstehenden politischen Ordnung zu stärken, ist es sinnvoll, die Vorbereitung und Abhaltung von Wahlen zu unterstützen und darüber hinaus bei Mediation und Versöhnung zwischen Staat und Gesellschaft sowie zwischen gesellschaftlichen Gruppen Hilfestellung zu geben. Statt um makroökonomische Reformen geht es zunächst in erster Linie darum, rasch Arbeitsplätze zu schaffen.<sup>17</sup>

### Anpassungsdruck auf die EU und andere Geber

Aufbauhilfe und »normale« Entwicklungskooperation stehen somit in einem vielschichtigen Spannungsverhältnis. Weil die Hilfen kurzfristig und leichter verfügbar sein müssen, kann den international verankerten Normen der Transparenz und Rechenschaftspflicht nur bedingt Genüge getan werden.

<sup>17</sup> United Nations, *Report of the Secretary-General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict* [wie Fn. 7], S. 6.

Schnelligkeit und Flexibilität in Krisensituationen setzen zudem eine weit höhere Risikobereitschaft voraus, als bei entwicklungspolitischen Akteuren in der Regel vorhanden ist.<sup>18</sup>

Anpassungs- und Rechtfertigungsdruck lastet jedoch nicht nur auf den Organisationen der Entwicklungskooperation. Der hohe Stellenwert sicherheitspolitischer Gesichtspunkte in der Aufbauhilfe birgt ebenfalls Risiken. Werden Hilfen überwiegend als politisches Instrument ohne Rücksicht auf die Entwicklungsbedürfnisse im betreffenden Land eingesetzt, fehlt ihnen meist die notwendige Nachhaltigkeit. Erfahrungen in Ländern wie der Zentralafrikanischen Republik oder Osttimor zeigen, dass politische Erwägungen das Engagement vorzeitig erlahmen lassen und die internationalen Geber zu falschen Prioritätensetzungen verführen können.<sup>19</sup> Politisch motivierte Aufbauhilfe läuft Gefahr, den medialen Impulsen der jeweiligen Nachrichtenlage zu folgen und bloß auf schnelle Ergebnisse zu setzen. So erklärt sich, warum Aufbauhilfe nach Kriegen oder Naturkatastrophen zügig und reichlich fließt, um dann allzu früh wieder auf ein viel zu niedriges Niveau zu sinken.<sup>20</sup>

In der vergangenen Dekade haben alle großen Geberorganisationen – wie die Vereinten Nationen, die Weltbank, regionale Investitionsbanken und der Internationale Währungsfonds – Reformen verwirklicht, um besser mit gewaltsamen Konflikten und Krisen in ihren Partnerländern umgehen zu können. Die Europäische Kommission stellte bereits 2005 fest,

<sup>18</sup> OECD, *Supporting Statebuilding* [wie Fn. 10], S. 90.

<sup>19</sup> OECD, *Transition Financing* [wie Fn. 12], S. 19.

<sup>20</sup> Vgl. Paul Collier et al. (Hg.), *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, Washington, D.C.: World Bank/Oxford University Press, 2003, S. 8.

dass der Entwicklungsprozess für Länder nach einer Krise von »integrierten Übergangsstrategien« begleitet werden müsse, »zu denen gleichermaßen politische Antworten und eine an die Weiterentwicklung des Bedarfs angepasste finanzielle Unterstützung gehören.«<sup>21</sup> Seither hat sich die EU jedoch schwergetan, dieser Erkenntnis Taten folgen zu lassen. Die Crux liegt im fragmentierten außenpolitischen System der EU, daran hat auch der Lissabonner Vertrag wenig geändert. Darüber hinaus musste die Kommission 2010 einräumen, dass die Verfahren zur Verwaltung der EU-Außenhilfen in Krisensituationen zu unbeweglich sind.<sup>22</sup>

In der gegenwärtigen Debatte über die Reform des EU-Instrumentariums lassen sich vor diesem Hintergrund zwei Grundpositionen unterscheiden. Nach der einen Auffassung sollten die Hilfen der Entwicklungskooperation auch weiterhin ausschließlich für langfristige entwicklungspolitische Ziele verwendet werden. Die Relativierung dieser Ziele für den Einsatz der Hilfen in Konfliktländern wird dagegen skeptisch beäugt. Deshalb müssten andere Instrumente – wie das Stabilitätsinstrument und womöglich eine völlig neue Förderlinie – für die gezielte Unterstützung von Übergangsprozessen ausgebaut werden. Ein entsprechender politischer Konsens zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen zeichnet sich bislang jedoch nicht ab. Daher wäre es laut der anderen Auffassung nötig, alle wichtigen Finanzinstrumente zu reformieren, um so den unterschiedlichen Anforderungen in »normalen« Entwicklungsländern und Konfliktländern besser Rechnung zu tragen. Einige Vorschläge, die die Kommission im Juni 2011 für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2014–2020) unterbreitet hat, weisen in diese Richtung. So soll der künftige Haushaltsrahmen unter anderem flexiblere Maßnahmen beim Wiederaufbau nach Krisen erleichtern.<sup>23</sup>

**21** Europäische Kommission, *Vorschlag für eine gemeinsame Erklärung des Rates, des Europäischen Parlaments und der Kommission. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Union. »Der Europäische Konsens«*, KOM (2005) 311 endgültig, Brüssel, 13.7.2005, S. 11.

**22** Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente. Überprüfung des EU-Haushalts*, KOM (2010) 700 endgültig, Brüssel, 19.10.2010, S. 20.

**23** Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Haushalt für »Europe 2020« – Teil II: Politikbereiche im Überblick*, KOM (2011) 500 endgültig, Brüssel, 29.6.2011, S. 47.

# Außenpolitische Instrumente der EU an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung

## Übersicht über die Instrumente

Zur Umsetzung ihrer außenpolitischen Ziele verfügt die EU über Gemeinschaftsmittel, die von der Europäischen Kommission verwaltet werden. Für den Finanzrahmen von 2007 bis 2013 haben die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck etwa 56 Milliarden Euro bereitgestellt – dies entspricht knapp unter 6 Prozent des gesamten EU-Haushalts.<sup>24</sup> Hinzu kommt der Europäische Entwicklungsfonds (European Development Fund, EDF), für den ebenfalls die Kommission verantwortlich zeichnet, der aber nicht Teil des gemeinsamen Budgets ist. Diese Mittel sind in verschiedene »Instrumente« eingeteilt, die jeweils einen eigenen geographischen oder thematischen Schwerpunkt haben. Mit Beginn des aktuellen Finanzrahmens 2007 wurde die Anzahl der außenpolitischen Instrumente von ursprünglich mehr als 30 auf zehn reduziert, um die Außenpolitik der EU einfacher, transparenter und effektiver zu machen.<sup>25</sup> Bei den Instrumenten handelt es sich nicht um operative Kapazitäten im eigentlichen Sinne, sondern zunächst einmal um Finanzierungstöcke der Europäischen Union für bestimmte Zwecke. Für die Umsetzung geplanter Aktivitäten ist die EU zumeist auf andere internationale Organisationen, nichtstaatliche Akteure oder sogar private Unternehmen angewiesen.

Entwicklungszusammenarbeit ist historisch eng mit der Entstehung der Europäischen Gemeinschaft als internationalem Akteur verknüpft<sup>26</sup> und macht heute den größten Anteil der gemeinsamen EU-Mittel für die auswärtigen Politiken aus. Mit einer Quote von 56 Prozent sind die EU und ihre Mitgliedsländer der

weltweit größte Geber öffentlicher Entwicklungshilfe.<sup>27</sup> Der Europäische Entwicklungsfonds und das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (Development Cooperation Instrument, DCI) sind mit rund 31 bzw. 23 Prozent der für die Außenpolitik der EU zur Verfügung stehenden Mittel die finanzstärksten Instrumente. Der EDF nimmt eine Sonderstellung ein, weil er nicht aus dem gemeinsamen EU-Haushalt, sondern nach einem festgelegten Schlüssel direkt von den Mitgliedstaaten ausgestattet wird. Die aus dem Entwicklungsfonds finanzierten Aktivitäten und Programme sollen den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks zugutekommen (den sogenannten AKP-Staaten, zum großen Teil ehemalige europäische Kolonien). Dagegen sind die Mittel des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit in erster Linie für Projekte in den Ländern Lateinamerikas, Asiens, Zentralamerikas, der Golfregion sowie Südafrika reserviert.<sup>28</sup> Das zentrale und übergeordnete Ziel, das die EU mit den beiden Instrumenten verfolgt, ist die Beseitigung der Armut durch nachhaltige Entwicklung in den Partnerländern sowie die Umsetzung der anderen Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDG).<sup>29</sup>

Weitere außenpolitische Instrumente der Europäischen Union sind das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument, das Instrument für die Vorbereitung auf den Beitritt, das Instrument für humanitäre Hilfe sowie das Instrument für Demokratie und Menschenrechte. Letzteres soll vor allem die

<sup>27</sup> Ebd., S. 434.

<sup>28</sup> Für einen Überblick über diese sogenannten geographischen Instrumente vgl. European Commission, Directorate-General Development and Cooperation – EuropeAid, *Geographic Instruments*, <[http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/geographic\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/geographic_en.htm)> (abgerufen am 18.10.2011).

<sup>29</sup> Europäische Union, »Verordnung (EG) Nr. 617/2007 des Rates vom 14. Mai 2007 über die Durchführung des 10. Europäischen Entwicklungsfonds nach dem AKP-EG-Partnerschaftsabkommen«, in: *Amtsblatt der Europäischen Union (ABL)*, L 152, 13.6.2007, S. 7; Europäische Union, »Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates am 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstrumentes für die Entwicklungszusammenarbeit«, in: *ABL*, L 378, 27.12.2006, S. 44.

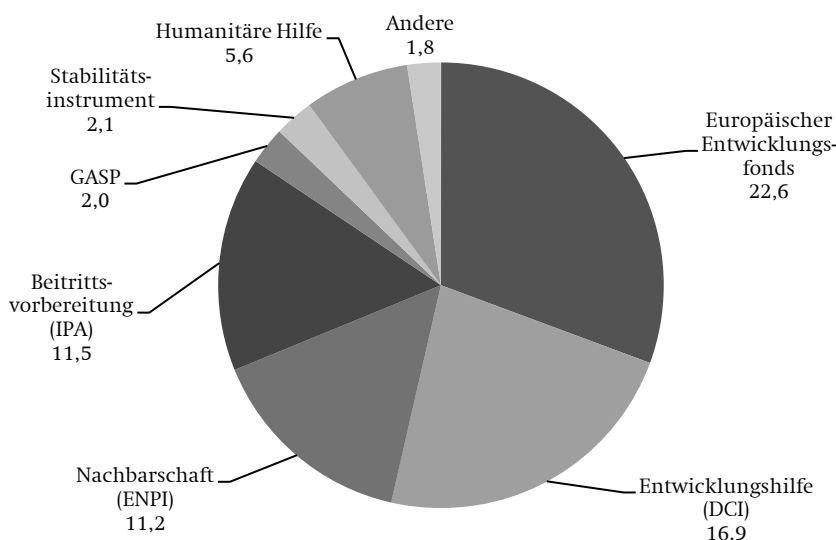
<sup>24</sup> Europäische Kommission, *Finanzplanung und Haushalt. Finanzrahmen 2007–2013*, <[http://ec.europa.eu/budget/figures/fin\\_fwk0713/fwk0713\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fwk0713_de.cfm)> (abgerufen am 18.10.2011). Die Angabe bezieht sich auf aktuelle Preise.

<sup>25</sup> Mikaela Gavvas, *Financing European Development Cooperation: the Financial Perspectives 2014–2020*, London: Overseas Development Institute (ODI), November 2010 (ODI Background Note), S. 2.

<sup>26</sup> Isabelle Tannous, »Die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der Europäischen Union«, in: Werner Weidenfeld (Hg.), *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2008, S. 434–454 (435).

**Grafik**

**Die außenpolitischen Instrumente der EU (2007–2013):  
Mittelallokation (in Mrd. Euro bei konstanten Preisen)**



Quelle: eigene Grafik, basierend auf den Daten der Europäischen Kommission, *Instrument for Stability Strategy Paper 2007–2011*, Brüssel, 3.8.2007, S. 20.

Entwicklung der Zivilgesellschaft in den Partnerländern unterstützen und setzt dabei nicht die Einwilligung der jeweiligen Regierung voraus. Ein weiterer Schwerpunkt liegt darin, Wahlbeobachtung zu fördern und unabhängige Wahlkommissionen zu stärken. Das Stabilitätsinstrument (Instrument for Stability, IfS) wurde 2006 geschaffen, um die Europäische Union zu befähigen, angesichts von Konflikten und Krisen in ihren Partnerländern wirkungsvoller zu handeln. Außerdem soll es anderen internationalen und transnationalen Akteuren helfen, eigene Kapazitäten zur Vorbeugung und zum Umgang mit Krisen und Risiken aufzubauen.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Europäische Union, »Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität«, in: *ABL*, L 327, 24.11.2006, S. 3. Das Vorgängerinstrument des IfS, der Rapid Reaction Mechanism (RRM), war mit noch weniger Geld ausgestattet – im Durchschnitt rund 30 Mio. Euro pro Jahr. Darüber hinaus hatten RRM-Projekte eine maximale Laufzeit von nur sechs Monaten. Stefan Gänzle, *Coping with the »Security-Development Nexus«: The European Community's Instrument for Stability – Rationale and Potential*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2009 (DIE Studies; 47), S. 6.

Die Grafik gibt einen Überblick über den Anteil der jeweiligen Instrumente an den insgesamt für außenpolitische Belange der EU zur Verfügung stehenden Mitteln (Gemeinschaftsbudget und EDF) für den Zeitraum 2007 bis 2013. Darin ist auch der Haushalt für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU enthalten, aus dem unter anderem die Kosten für zivile Krisenmanagement-Missionen der EU bestritten werden. An der Struktur des Instrumentenkastens wird sich aller Voraussicht nach während des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens ab 2014 nichts Grundlegendes ändern. Darauf deuten die ersten Vorschläge der Kommission und die Interessenlage der Mitgliedstaaten hin. So hat die Kommission beispielsweise Abstand davon genommen, eine Überführung des EDF in den EU-Haushalt vorzuschlagen.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Haushalt für »Europe 2020« – Teil I*, KOM (2011) 500 endgültig, Brüssel, 29.6.2011, S. 24. Die Kommission schlägt vor, für den Zeitraum von 2014 bis 2020 rund 70 Mrd. Euro für den Bereich des auswärtigen Handelns bereitzustellen sowie zusätzlich etwa 30 Mrd. Euro für die nächste Auflage des Europäischen

## Die Verbindung sicherheits- und entwicklungspolitischer Zielsetzungen

Die Sicherheits- und die Entwicklungspolitik der EU haben sich im Laufe des europäischen Integrationsprozesses in klarer Abgrenzung voneinander ausdifferenziert. Während die entwicklungspolitische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten schon in den Römischen Verträgen verankert war, blieb der Bereich der internationalen Sicherheit exklusive Domäne der einzelnen Nationen. Auch als die EG/EU mit dem Maastrichter Vertrag (1993) erstmals vertraglich festgeschriebene Zuständigkeiten im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit erhielt, verblieb die GASP unter alleiniger Kontrolle des Rates bzw. der Mitgliedstaaten.

Seit Ende der 1990er Jahre wurde die Trennung der beiden Politikfelder zunehmend in Frage gestellt, weil sich das internationale Umfeld verändert hatte. Die Staatengemeinschaft und die von ihr getragenen internationalen Organisationen richteten ihre Aufmerksamkeit auf die komplexen Krisen in Bosnien (seit 1992), Kosovo (seit 1999), Afghanistan (seit 2001), Kongo (seit 2002), Haiti (2010) und andernorts. Sie versuchten, Ansätze zu entwerfen, die eine Vielzahl militärischer und nicht-militärischer Instrumente zusammenbringen sollten. Sicherheitspolitische Ziele – von der Prävention struktureller Gewaltursachen bis hin zur Stabilisierung von Nachkriegssituationen – flossen daher immer mehr in entwicklungspolitische Programme ein<sup>32</sup>, abzulesen am »Europäischen Konsens« zur Entwicklungspolitik von 2006.<sup>33</sup>

Besonders deutlich wird dies bei der Zusammenarbeit zwischen der EU und den AKP-Staaten, die im 2000 geschlossenen und 2005 sowie 2010 modifizierten Cotonou-Abkommen geregelt wird. Neu an Cotonou gegenüber seinen Vorgängern, den Lomé-Abkommen, war der systematische Ausbau des politischen Pfeilers. Er umfasste nun sowohl die Förderung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als auch Peace-

building sowie die Prävention von und den Umgang mit gewaltsamen Konflikten.<sup>34</sup> Zu den Prinzipien der finanziellen Zusammenarbeit von Cotonou zählt ausdrücklich, dass intensiver auf die spezifischen Bedürfnisse von Ländern in Nachkriegssituationen eingegangen werden muss.<sup>35</sup> Die zweite Überarbeitung des Cotonou-Abkommens von 2010 rückt die Verknüpfung von Sicherheit und Entwicklung in Situationen fragiler Staatlichkeit noch deutlicher in den Vordergrund.<sup>36</sup> Das Hauptinstrument zur Umsetzung des Cotonou-Abkommens ist der Europäische Entwicklungsfonds.

Ein Sonderfall ist die Afrikanische Friedensfazilität (African Peace Facility, APF), die aus EDF-Mitteln gespeist wird. Sie ist insofern bemerkenswert, als die Europäische Union hier Gelder aus einem Entwicklungstopf bereitstellt, um Kapazitäten afrikanischer Staaten für Friedensoperationen im Rahmen der Afrikanischen Union aufzubauen. So kann der Einsatz afrikanischer Friedenstruppen mitfinanziert werden, etwa die Kosten für deren Beförderung und Aufenthalt im Einsatzland, den Fähigkeitsausbau der beteiligten Sicherheitskräfte und anderes mehr. Ausgenommen bleiben Militär- und Rüstungsausgaben.<sup>37</sup> Die Finanzierung sicherheitspolitischer Aufgaben aus Entwicklungshilfemitteln erregte allerdings Argwohn in den Regierungen einiger EU-Mitgliedstaaten. Darum wird erwogen, die Friedensfazilität künftig aus dem Etat für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU auszustatten.

## Konfliktlinien in der EU

Die enger werdende Verbindung sicherheits- und entwicklungspolitischer Zielsetzungen in der außenpolitischen Programmatik der EU hat neue Konflikte in und zwischen den Brüsseler Institutionen heraufbeschworen. Unter dem Stichwort Konfliktprävention

Entwicklungsfonds zu gewähren (konstante Preise 2011).

**32** Niagalé Bagoyoko/Maria V. Gibert, »The Linkage between Security, Governance and Development: the European Union in Africa«, in: *Journal of Development Studies*, 45 (2009) 5, S. 789–814 (791).

**33** Lisbeth Aggestam et al. (Hg.), *Institutional Competences in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, Mai 2008, S. 159 (SIEPS Report; 6–7); *Gemeinsame Erklärung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union: »Der Europäische Konsens«*, 2006/C 46/01, Brüssel, 24.2.2006.

**34** Vgl. Art. 11 des Cotonou-Abkommens von 2000 zu »Peacebuilding, Conflict Prevention and Resolution«.

**35** Vgl. ebd., Art. 56.

**36** European Commission, Directorate-General Development and Cooperation – EuropeAid, *Second Revision of Cotonou Agreement*, <[http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/cotonou-agreement/index_en.htm)> (abgerufen am 18.10.2011).

**37** Die APF wurde 2003 auf Beschluss des AKP-EU-Ministerrats eingerichtet. Von 2008 bis 2010 standen ihr insgesamt 300 Mio. Euro zur Verfügung. Europäische Union, *Zusammenfassungen der EU-Gesetzgebung, Afrikanische Friedensfazilität*, <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/development/afrikan\\_caribbean\\_pacific\\_states/r12529\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/development/afrikan_caribbean_pacific_states/r12529_de.htm)> (abgerufen am 18.10.2011).

widmete sich die Europäische Kommission seit dem Europäischen Rat von Göteborg im Juni 2001 verstärkt den zivilen Aspekten internationaler Sicherheit.<sup>38</sup> Das gewachsene Interesse an der Konfliktverhütung hatte Konsequenzen: Das Gemeinschaftshandeln wurde ausgeweitet, und zwar auf die Reform des Sicherheitssektors, die Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kämpfern sowie die Kopplung von Nothilfe, Wiederaufbau und langfristig angelegter Entwicklungszusammenarbeit. Die Kommission stellte unmissverständlich fest, dass sie im Rahmen ihrer Zuständigkeiten eine immer aktivere Rolle im Sicherheitsbereich spielen wolle.<sup>39</sup>

Diese Entwicklungen verursachten Kompetenzstreitigkeiten zwischen Rat und Kommission, da die Mitgliedstaaten Sicherheit und Verteidigung als ihre Domäne betrachten.<sup>40</sup> So zogen sich beispielsweise die Verhandlungen zwischen Rat, Kommission und dem Europäischen Parlament über die rechtlichen Grundlagen des Stabilitätsinstruments von 2004 bis 2006 hin.<sup>41</sup> Die Kommission legte 2004 zunächst einen Entwurf für die IFS-Verordnung vor, der noch die Förderung »militärischer Überwachung« und friedenssichernder Maßnahmen vorsah.<sup>42</sup> Die entsprechenden Passagen der Verordnung wurden während der Verhandlungen auf Druck des Rates gestrichen, da sie nach Auffassung der Mitgliedstaaten eine sicherheitspolitische Kompetenz der Gemeinschaftsorgane festschrieben.

Kommission und Rat trugen ihre Kontroversen auch auf juristischem Wege aus. 2004 beschloss der Rat Maßnahmen zur Unterstützung der Westafrikanischen Wirtschaftsgemeinschaft (Economic Community of West African States, ECOWAS) beim Kampf gegen die Proliferation kleiner und leichter Waffen. Die Kommission sah ihre Rechte verletzt, weil nach ihrer Auffassung auf diese Weise nicht nur sicherheitspoli-

tische, sondern auch entwicklungspolitische Ziele verfolgt wurden. Demnach hätte der Rat die ECOWAS-Maßnahme nicht auf der rechtlichen Grundlage der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beschließen dürfen. Mit seinem Urteil vom Mai 2008 folgte der Europäische Gerichtshof in wesentlichen Punkten den Argumenten der Kommission.

Das Urteil bewirkte, dass integrierte Übergangstrategien in Konfliktländern künftig schwieriger umzusetzen sein werden, weil die sicherheits- und entwicklungspolitischen Komponenten deutlicher voneinander getrennt und auf je eigenen Rechtsgrundlagen – GASP oder Gemeinschaftskompetenz – beschlossen werden müssen. Für dieses Problem bietet auch der Lissabonner Vertrag keine Lösung.<sup>43</sup> Hinzu kommt, dass infolge des Urteils das Misstrauen zwischen Rat und Kommission gewachsen ist. Die Mitgliedstaaten achten nun besonders darauf, dass ihr gemeinsames Handeln der Kommission keine Handhabe liefert, ihre Kompetenzen noch mehr in den Bereich der Sicherheit hinein auszuweiten.

Auch innerhalb der Kommission sorgte die Verknüpfung sicherheits- und entwicklungspolitischer Ziele für Zwist. Bevor der Europäische Auswärtige Dienst ins Leben gerufen wurde, hatten sich zwei Generaldirektionen innerhalb der Brüsseler Behörde die Verantwortung für die Verwaltung der außenpolitischen Instrumente geteilt. Die Generaldirektion Außenbeziehungen (Directorate-General for External Relations, DG Relex) war für die Verwaltung des allgemeinen Haushalts und damit auch für die Mehrzahl der Instrumente zuständig, während die Generaldirektion Entwicklung (DG Development) für den Europäischen Entwicklungsfonds verantwortlich zeichnete.<sup>44</sup>

Aufgrund ihres Mandats war DG Relex grundsätzlich offener für die politischen Erfordernisse der EU-Außenhilfen und hatte zudem einen direkteren Draht zum Generalsekretariat des Rates als ihrem entwicklungspolitischen Pendant.<sup>45</sup> 2001 wurde innerhalb der

<sup>38</sup> Vgl. *Presidency Conclusions Göteborg European Council*, Brüssel, 15./16.6.2001, S. 12.

<sup>39</sup> Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission zur Konfliktprävention*, KOM (2001) 211 endgültig, Brüssel, 11.4.2001, S. 16.

<sup>40</sup> Vgl. Daniela Sicurelli, »Framing Security and Development in the EU Pillar Structure. How the Views of the European Commission Affect EU Africa Policy«, in: *Journal of European Integration*, 30 (Mai 2008) 2, S. 217–234 (232).

<sup>41</sup> Gänzle, *Coping with the »Security-Development Nexus«* [wie Fn. 30], S. 54.

<sup>42</sup> Frank Hoffmeister, »Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik am Beispiel des EG-Stabilitätsinstruments«, in: *Europarecht*, Beiheft 2 (2008), S. 55–76 (66).

<sup>43</sup> Joni Heliskoski, »Small Arms and Light Weapons within the EU's Pillar Structure: An Analysis of Article 47 of the EU Treaty«, in: *European Law Review*, 33 (Dezember 2008) 6, S. 898–912 (911); Christophe Hillion/Ramses A. Wessel, »Competence Distribution in EU External Relations after ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?«, in: *Common Market Law Review*, 46 (2009) 2, S. 551–586 (582–584).

<sup>44</sup> Tannous, »Die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der Europäischen Union« [wie Fn. 26], S. 439f.

<sup>45</sup> Bagoyoko/Gibert, »The Linkage between Security, Governance and Development« [wie Fn. 32], S. 793.

Generaldirektion Außenbeziehungen eine Arbeitseinheit für Konfliktprävention und Krisenmanagement gegründet (Conflict Prevention and Crisis Management Unit). Eine ihrer Hauptaufgaben bestand darin, die Bewertung des Konfliktpotentials und sicherheitspolitischer Risikofaktoren in die jeweiligen Länderstrategien der Kommission einfließen zu lassen. Bei der Umsetzung der EU-Hilfen konnte diese Abteilung sich aber nur selten Gehör verschaffen. Sie scheiterte am Widerstand der in erster Linie entwicklungspolitisch ausgerichteten Akteure in der Kommission.<sup>46</sup>

Schließlich haben auch unterschiedliche Positionen und Sichtweisen in den Mitgliedstaaten Einfluss auf die Möglichkeiten und Grenzen gemeinsamer EU-Aufbauhilfe in Konfliktländern. Die nationalen Regierungen setzen ihre Entwicklungspolitik auf sehr unterschiedliche Weise in Bezug zur Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>47</sup> Einige Länder, insbesondere Großbritannien, Dänemark und die Niederlande, sind darangegangen, ihre Regierungs- und Finanzierungsstrukturen zu reformieren, und haben dabei innovative Lösungen gefunden, die jeweils die Administrationen für Außenpolitik, Verteidigung und Entwicklungszusammenarbeit einbinden.<sup>48</sup> Die Niederlande beispielsweise richteten 2004 einen Stabilitätsfonds ein, um ihre Hilfen schneller und unbürokratischer zur Förderung von Frieden, Sicherheit und Entwicklung in Drittstaaten einzusetzen.<sup>49</sup>

Während die britische Regierung bei der Vergabe ihrer Hilfen verstärkt integrierte Ansätze verfolgt hat, setzte sie sich auf EU-Ebene dafür ein, dass sich europäische Entwicklungspolitik vorrangig der Armutsbekämpfung widmet.<sup>50</sup> Großbritannien ist Teil einer Gruppe »gleichgesinnter Staaten« im Rat, zu denen auch Schweden und Finnland zählen. Diese Gruppe hat sich auf die Fahnen geschrieben, der Entwicklungszusammenarbeit auf europäischer Ebene mehr Geltung zu verschaffen.<sup>51</sup> Je eigene geographische Schwerpunkte für die Vergabe von Hilfen können die Kohärenz gemeinsamer EU-Ansätze zusätzlich

erschweren.<sup>52</sup> Unterschiede gibt es auch bei der multilateralen Ausrichtung der Entwicklungskooperation. So leitet Deutschland einen deutlich größeren Teil seiner Hilfen über die EU-Kanäle als etwa die Niederlande.<sup>53</sup>

## Chancen des Lissabonner Vertrags

Neue Chancen, die Konflikte im Spannungsfeld von Sicherheit und Entwicklung zu schlichten, bieten der Lissabonner Vertrag und der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes unter Führung der Hohen Vertreterin der EU für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton. Durch die neuen Strukturen ließen sich vermehrt integrierte Politikansätze in Konfliktländern auf europäischer Ebene verwirklichen. Weil die Hohe Vertreterin eine doppelte Funktion hat – als Vorsitzende des Rates für auswärtige Angelegenheiten und Vizepräsidentin der Kommission mit Zuständigkeit für die Außenpolitik –, kann sie Meinungsverschiedenheiten zwischen beiden Institutionen überbrücken helfen. Entsprechend werden im EAD Aufgabenbereiche und Arbeitseinheiten zusammengeführt, die bislang getrennt waren.<sup>54</sup> Das gilt für die Generaldirektion Außenbeziehungen, die außenpolitischen Abteilungen des Ratssekretariats und die militärischen Krisenmanagementstrukturen. Zudem wird der EAD gemeinsam mit der Kommission für die Planung und Umsetzung der EU-Hilfen in Drittländern zuständig sein.

Um die Chancen des neuen institutionellen Umfelds auch zu nutzen, müssen alle beteiligten Akteure zur Zusammenarbeit bereit sein und den Prozess

<sup>52</sup> Zu den unterschiedlichen nationalen Schwerpunkten bei der Hilfevergabe vgl. Mirjam van Reisen, »The Enlarged European Union and the Developing World: What Future?«, in: Andrew Mold (Hg.), *EU Development Policy in a Changing World. Challenges for the 21st Century*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007, S. 29–65 (51).

<sup>53</sup> In einer Studie des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik heißt es dazu: »[The UK, Germany and the Netherlands] represent a spread of commitment to aid spending through Brussels, with Germany spending around 20% of its aid budget through the EC, the UK approximately 18% and the Netherlands around only 9%.« Mikaela Gavas/Deborah Johnson/Simon Maxwell, *Consolidation or Cooperation: The Future of EU Development Cooperation*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2010 (Discussion Paper; 6/2010), S. 11.

<sup>54</sup> Julia Lieb, *Diplomatisches Neuland für die EU. Den Erfolg des Europäischen Auswärtigen Dienstes durch regelmäßige Evaluierung sichern*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2011 (SWP-Aktuell 5/2011), S. 1.

<sup>46</sup> Richard Youngs, »Fusing Security and Development: Just Another Euro-platitude?«, in: *Journal of European Integration*, 30 (2008) 3, S. 419–437 (423).

<sup>47</sup> Tannous, »Die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der Europäischen Union« [wie Fn. 26], S. 450.

<sup>48</sup> OECD, *Transition Financing* [wie Fn. 12], S. 49.

<sup>49</sup> Ebd., S. 52.

<sup>50</sup> Therese Brolin, *EU and Its Policies on Development Cooperation*, Göteborg: Center for African Studies, Göteborgs Universitet, Oktober 2007 (Perspectives; 8), S. 33.

<sup>51</sup> Ebd., S. 34.



unterstützen. Doch was dies betrifft, sind die bisherigen Erfahrungen beim Aufbau des EAD eher ernüchternd. Die Frage, wer künftig die europäischen Entwicklungsbudgets kontrollieren sollte, löste heftige Auseinandersetzungen zwischen den EU-Institutionen aus.<sup>55</sup> Vor allem in der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit (Directorate-General Development and Cooperation – EuropeAid, DG DevCo) der Kommission<sup>56</sup> und im Entwicklungshilfesausschuss des Europäischen Parlaments wird befürchtet, durch die stärkere Einbettung der Entwicklungszusammenarbeit in die Außenpolitik könnten entwicklungspolitische Ziele an den Rand gedrängt werden.

Vor diesem Hintergrund lässt der Beschluss des Rates vom Juli 2010 über Organisation und Arbeitsweise des EAD einige wesentliche Fragen offen. Dort heißt es, dass die Verwaltung der EU-Programme für die Zusammenarbeit mit Drittländern weiterhin in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fällt. Der EAD soll die Beschlüsse der Kommission zu den mehrjährigen Strategiedokumenten und Richtprogrammen vorbereiten. Unter Leitung der Hohen Vertreterin obliegen ihm künftig auch Maßnahmen im Rahmen der Krisenkomponente des Stabilitätsinstruments und des GASP-Haushalts.<sup>57</sup> Die mit viel Mühe austarierten Formulierungen im Ratsbeschluss lassen nicht nur Spielraum für Interpretationen, sondern spiegeln auch ein gehöriges Maß an Misstrauen zwischen Rat, Mitgliedstaaten und Kommission wider.

Vertrauen in die neue Kompetenzordnung des Lissabonner Vertragsregimes lässt sich eher durch Praxiserfahrungen statt durch Debatten in und zwischen den Institutionen schaffen. Der Europäische Auswärtige Dienst muss erst einmal unter Beweis stellen, dass er europäische Außenpolitik tatsächlich effektiver

<sup>55</sup> Mario Giuseppe Varrenti, *EU Development Cooperation after Lisbon: The Role of the European External Action Service*, Brügge: College of Europe, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies, 2010 (EU Diplomacy Papers; 6/2010), S. 4.

<sup>56</sup> Anfang 2011 wurden die ehemals getrennten Generaldirektionen Entwicklung und EuropeAid der Kommission zusammengelegt. Die daraus entstandene Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid führt die Kompetenzen für Planung und Implementierung der europäischen Entwicklungskooperation zusammen. European Commission, *About Development and Cooperation – EuropeAid*, <[http://ec.europa.eu/europeaid/who/about/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/about/index_en.htm)> (abgerufen am 18.10.2011).

<sup>57</sup> Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in Art. 9 des »Beschluss[es] des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes«, in: *ABl.*, L 201, 3.8.2010, S. 36f.

betreiben kann, als nationalstaatliche Alleingänge es vermögen. Aus diesem Grund sollte sich die EU in einem ersten Schritt darauf konzentrieren, für ausgewählte Konfliktländer Übergangsstrategien zu formulieren, die alle verfügbaren EU-Instrumente sinnvoll integrieren. Dazu zählen humanitäre Hilfe, ziviles und militärisches Krisenmanagement im Rahmen der GSVP, Aufbauhilfe zur Wiederherstellung staatlicher Dienstleistungen und zur Ankurbelung wirtschaftlicher Aktivitäten, Marktöffnungen und langfristige Entwicklungspolitik. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik muss flankierend politische Ansätze zur Konfliktlösung anbieten.

Integrierte Übergangsstrategien sind immer fall-spezifisch. Sie sollen die jeweiligen Prioritäten der EU gegenüber dem betreffenden Land festlegen, die das Handeln anderer Akteure wie der Vereinten Nationen ergänzen. Zudem sollen sie sicherstellen, dass die Übergänge zwischen kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen möglichst reibungslos sind. Darum müssen sie fortwährend an sich verändernde Situationen in den Ländern angepasst werden.

Mit Blick auf die Prioritäten der Europäischen Union in Afrika würde sich für einen solchen Ansatz beispielsweise die Demokratische Republik Kongo anbieten. Darüber hinaus zeichnet sich der Südsudan als einer der ersten neuen Testfälle für EU-Aufbauhilfe gemäß dem Lissabonner Vertrag ab. Die Sonderbeauftragte der Europäischen Union für den Sudan, Rosalind Marsden, der EAD und die Kommission arbeiten bereits an einer gemeinsamen Politik, um den komplexen Herausforderungen nach der Unabhängigkeit des Südens zu begegnen. Dazu zählen nicht zuletzt die kaum ausgeprägten Regierungs- und Verwaltungsstrukturen sowie die Folgen des Bürgerkriegs für die Sicherheitslage.<sup>58</sup> Die Europäische Union will den politischen Dialog mit dem Land intensivieren und in der Hauptstadt Juba eine Delegation eröffnen. Der Rat beschloss im Mai 2011 zusätzliche Hilfen in Höhe von 200 Millionen Euro für den neuen Staat.<sup>59</sup> Brüssel plant ferner, das Stabilitätsinstrument einzusetzen, um die Sicherheitslage in den Grenzregionen zum Norden zu stabilisieren. Zudem verfolgt die Europäische Union im Südsudan neue Ansätze, um die Pro-

<sup>58</sup> Zu den Herausforderungen im Südsudan vgl. Wolfram Lacher, *Staatsaufbau im Südsudan. Rahmenbedingungen, Erfolgsaussichten und Grenzen internationalen Statebuilding*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2011 (SWP-Studie 19/2011), S. 5.

<sup>59</sup> Council of the European Union, *Council Allocates EUR 200 Million to Southern Sudan*, Pressemitteilung, Brüssel, 23.5.2011.

grammplanung der Entwicklungskooperation mit den im Land auch engagierten Mitgliedstaaten und anderen internationalen Organisationen, insbesondere den Vereinten Nationen, systematisch zu koordinieren.<sup>60</sup>

Nach dem Sturz des Gaddafi-Regimes könnte auch Libyen ein geeigneter Adressat für eine integrierte Übergangsstrategie der EU unter Führung der Hohen Vertreterin und des Europäischen Auswärtigen Dienstes sein. Gerade weil die Union angesichts des Gewaltkonflikts in dem nordafrikanischen Land erst spät zu einer abgestimmten Politik fand, wäre ein gemeinsamer Ansatz zum Wiederaufbau wünschenswert.<sup>61</sup>

Der Lissabonner Vertrag eröffnet die Möglichkeit, den Europäischen Auswärtigen Dienst als zentralen Ort der Strategieentwicklung und Koordinierung für die Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern zu etablieren. Außerdem stärkt der Vertrag die Mitwirkungsrechte des Parlaments in den Außenbeziehungen der Union. Die Parlamentarier in Straßburg fordern daher mehr Einfluss auch auf die inhaltliche Prioritätensetzung und die Vergabe der EU-Hilfen.<sup>62</sup> Dabei muss die richtige Balance zwischen mehr parlamentarischer Kontrolle und Transparenz einerseits und dem Erfordernis schneller und unkomplizierter Hilfen andererseits gefunden werden. Zu diesem Zweck könnten in den Parlamenten auf europäischer und nationaler Ebene regelmäßig Anhörungen über die EU-Aufbauhilfe in Konfliktländern abgehalten werden.

<sup>60</sup> Council of the European Union, *Council Conclusions on Sudan. 3101st Foreign Affairs Council Meeting, Luxembourg*, Pressemitteilung, Brüssel, 20.6.2011.

<sup>61</sup> Marco Overhaus, *Lücken im Instrumentenkasten. Die politischen Umbrüche in Nordafrika offenbaren Defizite im EU-Krisenmanagement*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2011 (SWP-Aktuell 18/2011).

<sup>62</sup> Unter dem Stichwort »delegierte Rechtsakte« (delegated acts) fordert das Europäische Parlament vor allem Mitsprache bei den mehrjährigen Länderstrategien, thematischen Strategien und den dazugehörigen Richtprogrammen. Vgl. European Parliament, *Strengthening Parliament's Scrutiny over EU External Financing Instruments*, Pressemitteilung, 26.1.2011, <[www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110124IPR12370/html/Strengthening-Parliament's-scrutiny-over-EU-external-financing-instruments](http://www.europarl.europa.eu/en/pressroom/content/20110124IPR12370/html/Strengthening-Parliament's-scrutiny-over-EU-external-financing-instruments)> (abgerufen am 18.10.2011).

## Planungs- und Entscheidungsprozesse in der EU – schnell und flexibel?

### Defizite der Programmplanung

Der Planungs- und Entscheidungsprozess im Zusammenhang mit den Finanzinstrumenten der EU umfasst im Wesentlichen drei Schritte: die mehrjährige Programmplanung, die Beschlüsse zu konkreten Maßnahmen, die in jährlichen Aktionsprogrammen zusammengefasst werden, und schließlich die Umsetzung dieser Maßnahmen.

In der Programmplanung werden die Prioritäten der EU-Hilfen für einzelne Partnerländer, länderübergreifende Regionen oder bestimmte thematische Fragen festgelegt. Dazu erarbeitete bislang die Kommission – in Zukunft der Europäische Auswärtige Dienst – Strategiepapiere und darauf aufbauend Richtprogramme, die Angaben über Mittelzuweisungen je Schwerpunktbereich und gegebenenfalls auch Durchführungszeitpläne enthalten. Länderstrategien und nationale Richtprogramme müssen mit dem jeweiligen Land abgesprochen werden und gelten für mehrere Jahre. Gemäß dem Prinzip nationaler Eigenverantwortung sollen sich die beiden Dokumente an den Prioritäten der Partnerregierungen orientieren. Finanzielle Entscheidungen über Maßnahmen verbleiben in der Kompetenz der Kommission.

Die Mitgliedstaaten sind über das Komitologieverfahren am Planungs- und Entscheidungsprozess zu den EU-Außenhilfen beteiligt, das heißt in speziellen Ausschüssen<sup>63</sup> können Vertreter der Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit Beschlüsse der Kommission verzögern und an den Rat – also die nächsthöhere politische Ebene – verweisen. Der Rat kann dann, ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit, eigene Beschlüsse fassen. Die formalen Mitbestimmungsmöglichkeiten einzelner Mitgliedstaaten sind durch das komplizierte Beschlussverfahren eingeschränkt.<sup>64</sup> In der Praxis kann das Votum einzelner Länder dennoch hohes politisches Gewicht haben – insbesondere wenn

eine Regierung starkes Interesse an einer bestimmten Maßnahme äußert.

Die Entscheidungs- und Planungsprozesse folgen den Prinzipien langfristiger Orientierung und Eigenverantwortung der Partnerländer. Bei der Mittelvergabe soll möglichst viel Transparenz und Rechenschaft gewährleistet sein. Daher sind zahlreiche Akteure in den Prozess eingebunden – Kommission, EAD, EU-Delegationen vor Ort, Partnerregierungen, Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament. Kehrseite der hohen Anforderungen an die Transparenz- und Rechenschaftspflicht ist, dass der Programmzyklus langwierig und nur schwer zu variieren ist. Er entzieht sich der kurz- und mittelfristigen politischen Steuerung, die nötig wäre, um auf sich wandelnde Rahmenbedingungen im Partnerland reagieren zu können.<sup>65</sup>

Die Erarbeitung des Aktionsprogramms 2011 für Afghanistan beispielsweise begann im Februar 2011 und wird voraussichtlich erst im Dezember abgeschlossen sein.<sup>66</sup> Bis die EU-Hilfen schließlich bereitgestellt werden, geht weitere Zeit ins Land. Dabei profitiert Afghanistan schon von einem verkürzten Ausschreibungsverfahren für Krisenländer, das es erlaubt, Projektpartner schneller zu identifizieren. Bei anderen Partnern, die nach Einstufung durch die Kommission nicht zu den Krisenländern gehören, kann dieser Prozess aufgrund der umfangreichen finanziellen Vorschriften der EU noch aufwendiger sein. So können mehr als anderthalb Jahre von der Projektidentifizierung bis zum tatsächlichen Fluss der Mittel vergehen.

Die Regularien des Entwicklungsfonds sowie des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit sehen die Möglichkeit vor, besondere Maßnahmen im Falle von »außerplanmäßigem [...] Bedarf oder unvorhergesehenen Ereignissen im Zusammenhang mit Naturkatastrophen, Unruhen oder Krisen« in den Partnerländern zu beschließen.<sup>67</sup> Solche Maßnahmen laufen

<sup>63</sup> Sandra Bartelt, »The Institutional Interplay Regarding the New Architecture for the EC's External Assistance«, in: *European Law Journal*, 14 (2008) 5, S. 655–679 (675f).

<sup>64</sup> Das geschilderte Verfahren bezieht sich auf den Entwicklungsfonds (Art. 11 Abs. 3 der Durchführungsverordnung zum 10. EEF) und auf das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (Art. 35 Abs. 2 der entsprechenden Verordnung).

<sup>65</sup> Matthias Dembinski, »EU-Außenbeziehungen nach Lissabon«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, (2010) 18, S. 9–15 (11).

<sup>66</sup> Interview mit einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission, Brüssel, 10.5.2011.

<sup>67</sup> Europäische Union, »Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates am 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die

außerhalb des normalen Programmplanungsverfahrens und sind daher nicht Teil der mehrjährigen Länderstrategien und Richtprogramme.<sup>68</sup> So unterstützte die Kommission 2009 und 2010 die Wahlen in Afghanistan im Rahmen einer Sondermaßnahme mit immerhin 35 Millionen Euro, weil sich herausgestellt hatte, dass die von anderen Gebern für diesen Zweck gewährten Mittel zu knapp bemessen waren.<sup>69</sup>

Sofern die besonderen Maßnahmen weniger als 10 Millionen Euro kosten, unterliegen sie nicht dem Komitologieverfahren. Es reicht aus, dass die Kommission die jeweiligen Ausschüsse erst nachträglich – innerhalb eines Monats – informiert.<sup>70</sup> Zur Finanzierung von Sondermaßnahmen verfügt der Europäische Entwicklungsfonds zudem über eine eigene Tranche für unvorhergesehenen Bedarf (B-Envelope).

In der bisherigen Praxis konnte die Möglichkeit besonderer Maßnahmen allerdings nicht optimal genutzt werden. Die Verfahren sind nicht so schnell und einfach, wie es zunächst den Anschein hat. Sondermaßnahmen, die mehr als 10 Millionen Euro kosten, müssen genau wie alle anderen Programme den langwierigeren Komitologieprozess durchlaufen. Schwerer wiegt jedoch, dass die Finanzierung derartiger Maßnahmen kaum gesichert ist.<sup>71</sup> Da der weitaus größte Teil der Mittel langfristig programmiert ist, bleiben für den unvorhergesehenen Bedarf nur wenig Ressourcen übrig. Verglichen mit den programmierbaren Mitteln machen die nationalen B-Envelopes des Entwicklungsfonds nur einen kleinen Anteil aus.<sup>72</sup>

Im Gegensatz zum Entwicklungsfonds verfügt das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit über keinerlei gesonderte Tranche für unvorhergesehenen Bedarf, so dass Maßnahmen aus Haushaltsreserven

Entwicklungszusammenarbeit«, in: *ABl.*, L 378, 27.12.2006, S. 58.

<sup>68</sup> Europäische Union, »Verordnung (EG) Nr. 617/2007« [wie Fn. 29], S. 7. Besondere Maßnahmen bzw. Sondermaßnahmen sind in Art. 8 der Durchführungsverordnung zum 10. Entwicklungsfonds von 2007 und in Art. 23 der Verordnung zum Instrument für Entwicklungszusammenarbeit von 2006 vorgesehen. Die Verfahren sind bei beiden Instrumenten weitgehend identisch.

<sup>69</sup> European Commission, *Commission Decision on the Special Measure 'Support to the Second Afghan Electoral Cycle' as Part of the Action Programme 2009*, Brüssel, o.J., S. 2.

<sup>70</sup> Europäische Union, »Verordnung (EG) Nr. 617/2007« [wie Fn. 29], S. 7; Europäische Union, »Verordnung (EG) Nr. 1905/2006« [wie Fn. 67], S. 58.

<sup>71</sup> Interview mit einem Mitarbeiter der Europäischen Kommission, Brüssel, 4.5.2011.

<sup>72</sup> Interview mit einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission, Brüssel, 5.5.2011.

finanziert werden müssen.<sup>73</sup> Des Weiteren kann eine intensivere Nutzung flexibler Verfahren auch Risiken für die regelgerechte Ausführung des Haushalts bergen.<sup>74</sup> Der bestehende rechtliche Rahmen und die Arbeitskultur in der Kommission bieten den Mitarbeitern bislang aber kaum Anreize, solche Risiken auch einzugehen.

Im Zusammenhang mit dem nächsten mehrjährigen Finanzrahmen ab 2014 verfolgt die Europäische Kommission auch das Ziel, die Planungs- und Entscheidungsprozesse der außenpolitischen Instrumente besser an die Anforderungen von Krisensituationen sowie Übergangs- und Demokratisierungsprozessen anzupassen. Noch weitgehend unklar ist jedoch, wie dabei die richtige Balance zwischen den Rechenschaftserfordernissen und den Unwägbarkeiten in Konfliktländern herzustellen wäre.<sup>75</sup>

## Verfahren für das Stabilitätsinstrument

Das Stabilitätsinstrument soll die beschriebenen Defizite in den Verfahren der langfristig ausgerichteten Finanzinstrumente teilweise ausgleichen. Es soll gerade dort eingesetzt werden, wo kein angemessenes und wirkungsvolles Handeln mit anderen außenpolitischen Instrumenten möglich ist. Dies kann der Fall sein, wenn zu wenig Geld zur Verfügung steht, die betreffende Aktivität nicht den vorab festgelegten Länderprioritäten entspricht oder die Maßnahmen schneller realisiert werden sollen.

Das IFS verfügt über eine kurz- und eine langfristige Komponente. Letztere greift unter »stabilen Kooperationsbedingungen« in Abgrenzung zu Krisensituationen. Sie soll der EU unter anderem dazu dienen, internationalen, nationalen und nicht-staatlichen Organisationen beim Aufbau eigener Kapazitäten zum Umgang mit Krisen zu helfen.

Der weitaus größere Teil der Mittel ist jedoch für die kurzfristige Komponente gedacht.<sup>76</sup> Sie besteht aus

<sup>73</sup> Ebd.

<sup>74</sup> Stellungnahme einer Mitarbeiterin der Kommission während einer internen Diskussionsveranstaltung im Europäischen Parlament, Brüssel, 3.5.2011. Interviews mit zwei Mitarbeiterinnen der Europäischen Kommission, Brüssel, 5.5./10.5.2011.

<sup>75</sup> Vgl. hierzu beispielsweise European Commission, *Commission Staff Working Paper. A Budget for Europe 2020: The Current System of Funding, the Challenges Ahead, the Results of Stakeholders Consultation and Different Options on the Main Horizontal and Sectoral Issues*, SEC (2011) 868 final, Brüssel, 29.6.2011, S. 205.

<sup>76</sup> Die Verordnung des Stabilitätsinstruments sieht vor, dass

»außerordentlichen Hilfsmaßnahmen« und Interimsprogrammen, die nicht-programmierbar sind, das heißt die Gelder werden nicht längerfristig durch Länderstrategien und Richtprogramme gebunden. Hilfsmaßnahmen dürfen eine Laufzeit von maximal 18 Monaten haben und müssen im Falle längerfristiger Ziele entweder durch Interimsprogramme oder durch andere Instrumente wie EDF oder DCI fortgeführt werden. In diesem Sinne ist das Stabilitätsinstrument eine Brückenoption, die ein breites inhaltliches Spektrum von Maßnahmen abdeckt: Unterstützt werden politische Dialoge, Mediationsprozesse, der Aufbau von Interimsverwaltungen und Justizinstitutionen, die Reform des nicht-militärischen Sicherheitssektors, die Reintegration von Kämpfern, der wirtschaftliche Wiederaufbau und die Minenräumung.<sup>77</sup>

Am Planungs- und Entscheidungsprozess zum Stabilitätsinstrument sind in den EU-Institutionen maßgeblich jene Stellen beteiligt, die besondere sicherheitspolitische und länderspezifische Kompetenzen besitzen. Dies soll eine sorgfältig koordinierte und möglichst umfassende politische Reaktion der EU auf Konflikte und Krisensituationen ermöglichen.<sup>78</sup>

Zahlreiche Akteure innerhalb und außerhalb der EU können ein IfS-Projekt vorschlagen, also auch internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen oder einzelne Mitgliedstaaten.<sup>79</sup> Bevor der Europäische Auswärtige Dienst geschaffen wurde, war ein Krisenreaktionsteam in der Kommission in enger Abstimmung mit den jeweiligen Länderexperten sowie der Delegation vor Ort dafür verantwortlich, Projektvorschläge zu identifizieren und auszuarbeiten. Sofern die Kommission einem Vorschlag zugestimmt hat, wird er dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) vorgelegt, in dem die Botschafter aller EU-Mitgliedstaaten vertreten sind. Zwar muss das PSK Projekten keinen formalen Segen erteilen, aber aufgrund des politischen Charakters der meisten Maßnahmen unter diesem Instrument achte-

maximal 27 Prozent der IfS-Mittel der langfristigen Komponente zu gute kommen können.

<sup>77</sup> Europäische Union, »Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität«, in: ABL, L 327, 24.11.2006, S. 3f.

<sup>78</sup> Hoffmeister, »Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik« [wie Fn. 42], S. 74.

<sup>79</sup> Interview mit einem Mitarbeiter des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Brüssel, 2.5.2011.

te die Kommission bislang darauf, sich mit den Regierungen abzusprechen.<sup>80</sup>

Im neuen institutionellen Umfeld des Lissabonner Vertrags ist der EAD unter Führung der Hohen Vertreterin für die Krisenkomponente des Stabilitätsinstruments zuständig. Die Planungen finden aber weiterhin überwiegend in der Kommission statt, denn diese behält das alleinige Recht, den EU-Haushalt zu verwalten.<sup>81</sup>

Ähnlich wie die Sondermaßnahmen unter den entwicklungspolitischen Instrumenten sieht die kurzfristig ausgerichtete Komponente des Stabilitätsinstruments beschleunigte Verfahren vor, die eine schnelle und flexible Reaktion der EU erlauben sollen. Die finanzielle Schwelle ist hier mit 20 Millionen Euro doppelt so hoch wie bei EDF und DCI. Nach den Erfahrungen seit 2007 konnten Maßnahmen des Stabilitätsinstruments zumeist in einem Zeitraum von drei Wochen bis drei Monaten umgesetzt werden, gemessen von der Identifizierung der Projekte bis hin zur Bereitstellung der Mittel.<sup>82</sup> Besonders rasch konnte die EU dann reagieren, wenn die Maßnahmen hohe internationale Priorität genossen und sich Mitgliedstaaten und EU-Institutionen einig waren, dass zügig gehandelt werden musste. Ein Beispiel war die Unterstützung der EU für die Präsidentschaftswahlen in Haiti, die zwischen November 2010 und März 2011 stattfanden.<sup>83</sup>

Gegenüber den entwicklungspolitischen Instrumenten ist das Stabilitätsinstrument auch deshalb vielseitiger einsetzbar, weil es nicht den international festgelegten Kriterien für die Vergabe öffentlicher Entwicklungshilfe (ODA-Kriterien) genügen muss und zudem weniger strikt an das Partnerschaftsprinzip

<sup>80</sup> Hoffmeister, »Das Verhältnis zwischen Entwicklungszusammenarbeit und Gemeinsamer Außen- und Sicherheitspolitik« [wie Fn. 42], S. 74.

<sup>81</sup> Entscheidungen zum Stabilitätsinstrument werden im neu geschaffenen Foreign Policy Instruments Service vorbereitet, der zwar der Hohen Vertreterin direkt unterstellt ist, aber weiterhin Teil der Kommission bleibt.

<sup>82</sup> Gänzle, *Coping with the »Security-Development Nexus«* [wie Fn. 30], S. 76.

<sup>83</sup> Interview mit einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission, Brüssel, 3.5.2011. Die EU hat rund 5 Mio. Euro bereitgestellt, um die Wahlen in Haiti nach dem verheerenden Erdbeben Anfang 2010 zu unterstützen. Weitere 500 000 Euro kamen der Wahlbeobachtungsmission während der zweiten Runde der Präsidentschaftswahlen im März 2011 zugute. European Union, *EU Announces Additional Support to Haiti Electoral Observation Mission*, <[www.eurunion.org/eu/2011/EU-Announces-Additional-Support-to-Haiti-Electoral-Observation-Mission.html](http://www.eurunion.org/eu/2011/EU-Announces-Additional-Support-to-Haiti-Electoral-Observation-Mission.html)> (abgerufen am 18.10.2011).

gebunden ist. Das bedeutet, dass die Zustimmung der Partnerregierung zu Projekten zwar wünschenswert, aber nicht zwingend notwendig ist. Dies erleichtert eine direkte Zusammenarbeit in Konfliktländern mit zivilgesellschaftlichen Akteuren und öffentlichen Stellen auf lokaler Ebene, etwa in den Distrikten oder Provinzen.<sup>84</sup> Darüber hinaus kann die EU nachdrücklicher eigene Akzente setzen, auch wenn diese nicht mit den Prioritäten der Zentralregierung im Partnerland übereinstimmen.<sup>85</sup> Darum eignet sich das Stabilitätsinstrument dazu, politisch sensible Maßnahmen zu treffen, die von staatlichen Stellen nur unzureichend unterstützt werden.<sup>86</sup> So hat die Kommission ein Programm zum Aufbau einer transparenteren Verwaltung für die kongolesische Polizei auch deshalb mit Hilfe des Stabilitätsinstruments lanciert, weil die Regierung in Kinshasa diesen Bereich vernachlässigt hatte.<sup>87</sup> Fehlender Reformwille der Partnerregierung lässt sich so punktuell umgehen und greifbare Ergebnisse sind schneller zu erzielen, dies jedoch um den Preis nationaler Eigenverantwortung.

Vor allem aufgrund seiner Flexibilität wurde das Stabilitätsinstrument seit 2007 in einem breiten Spektrum von Aktivitäten und zahlreichen Ländern eingesetzt.<sup>88</sup> 2009 und 2010 wurden Projekte in mehr als 40 Ländern gestartet, von Madagaskar (60 000 Euro) bis Georgien (30 Millionen Euro).<sup>89</sup> Allerdings bezieht das IfS seine Existenzberechtigung hauptsächlich aus Unzulänglichkeiten der anderen Instrumente. Bislang sind kein klarer Fokus und deshalb auch keine strategische Ausrichtung des Instruments erkennbar. In

Zukunft könnte der Europäische Auswärtige Dienst helfen, die Identifizierung der Projekte besser mit der politischen Prioritätensetzung der EU in Einklang zu bringen.

Eine weitere Herausforderung liegt darin, IfS-Projekte an die langfristig ausgerichteten EU-Hilfen anschlussfähig zu machen. Dies bereitet in der Praxis häufig Schwierigkeiten, nicht zuletzt wegen der unterschiedlichen Planungszyklen der verschiedenen Instrumente.<sup>90</sup> Zudem können politisch sensible Aktivitäten, die unter dem Stabilitätsinstrument begonnen wurden – beispielsweise bei der Reform des Sicherheitssektors –, nicht auf Dauer fortgeführt werden, ohne dass die Regierung im Partnerland zustimmt und sich aktiv daran beteiligt.

Nicht vergessen werden sollte schließlich, dass das Stabilitätsinstrument schwach finanziert ist. Für den Zeitraum zwischen 2007 und 2013 stehen gerade einmal 2 Milliarden Euro zur Verfügung. Dies entspricht weniger als 3 Prozent des gesamten außenpolitischen Budgets der Gemeinschaft einschließlich des Europäischen Entwicklungsfonds. Schon aufgrund der finanziellen Restriktionen kann das IfS also nur dann einen signifikanten Beitrag zur Aufbauhilfe der EU in Konfliktländern leisten, wenn es sinnvoll mit den anderen Instrumenten kombiniert wird.

## Die Rolle der Delegationen in den Partnerländern

Die Vertretungen der Europäischen Union in den Partnerländern spielen eine herausragende Rolle in den Planungsverfahren für die außenpolitischen Instrumente, denn die Akteure vor Ort sind am ehesten in der Lage, Entwicklungen rasch zu erkennen und Handlungsoptionen zu entwickeln. Schon 2000 stieß die Kommission Reformen an und stärkte damit die Kompetenzen ihrer Delegationen bei der Umsetzung der EU-Außenhilfen. Im Zuge der »Dekonzentration« wurden den Ländervertretungen neue Verwaltungsaufgaben und -zuständigkeiten übertragen. Sie sind heute wesentlich mitverantwortlich dafür, die Hilfsmaßnahmen zu identifizieren, zu konzipieren und zu implementieren. Darüber hinaus erhielten sie

<sup>84</sup> Dies gilt auch für das Europäische Instrument für Demokratie und Menschenrechte. Beide Instrumente können sich in diesem Punkt folglich sinnvoll ergänzen.

<sup>85</sup> Beitrag einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission während einer internen Diskussionsveranstaltung im Europäischen Parlament, Brüssel, 3.5.2011.

<sup>86</sup> Laut Kommission taugt das Stabilitätsinstrument besonders dazu, integrierte und politisch sensible Hilfen auf den Weg zu bringen; vgl. European Commission, *2009 Annual Report from the European Commission on the Instrument for Stability*, COM (2010) 512 final, Brüssel, 28.9.2010, S. 2.

<sup>87</sup> Interview mit einer Mitarbeiterin des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Brüssel, 5.5.2011.

<sup>88</sup> »Das Stabilitätsinstrument ist bislang für alles Mögliche eingesetzt worden, weil es so flexibel ist«, so eine Mitarbeiterin der Europäischen Kommission im Interview mit dem Autor, Brüssel, 5.5.2011.

<sup>89</sup> Für eine Übersicht der begonnenen und durchgeführten IfS-Projekte vgl. European Commission, *Commission Staff Working Document. Accompanying Document to the Annual Report from the European Commission on the Instrument for Stability in 2008*, SEC (2009) 932, Brüssel, 9.7.2009.

<sup>90</sup> Interview mit einem Mitarbeiter des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Brüssel, 2.5.2011, sowie mit einem Mitarbeiter der Europäischen Kommission, Brüssel, 5.5.2011. Die Gesprächspartner wiesen aber auch darauf hin, dass sich die Situation gegenüber dem früheren Rapid Reaction Mechanism deutlich verbessert habe.

mehr Gewicht bei der mehrjährigen Programmplanung. Mit dem Vertrag von Lissabon werden die Außenstellen der Kommission zu Vertretungen der EU aufgewertet und der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik unterstellt.

Durch die genannten Reformen sollten die EU-Hilfen schneller verfügbar gemacht und deren Qualität erhöht werden. Der Europäische Rechnungshof stellte jedoch 2011 fest, dass diese Ziele bislang nur teilweise erreicht wurden. Demnach habe die Aufwertung der Delegationen zwar in vielen Fällen die Bereitstellung der Hilfen beschleunigt. Gleichzeitig aber habe es die Kommission versäumt, die neuen Möglichkeiten ausreichend zu nutzen, das heißt den Dialog mit den Adressaten im Partnerland zu intensivieren und die Kontrollen bei der Umsetzung der Hilfen zu verbessern.<sup>91</sup>

Es bleibt mühsam, die EU-Vertretungen mit qualifiziertem Personal auszustatten. Dabei geht es nicht nur um finanzielle Fragen, sondern auch um die rechtlichen Rahmenbedingungen der Personalrekrutierung. In Konfliktländern sind es häufig Vertragsbedienstete, die die größte Sachkompetenz besitzen. Sie können aber nur befristet eingestellt werden. Die so entstandene personelle Fluktuation schwächt Handlungsfähigkeit und Effektivität der Delegationen.<sup>92</sup> Diese werden in ihrer neuen Rolle als EU-Vertretungen noch mehr gefordert sein, neben der finanziellen und technischen Umsetzung der Kooperationsprogramme auch die politischen Zusammenhänge mehr in den Blick zu nehmen. Damit werden Diplomaten und Länderspezialisten gegenüber Verwaltungsfachleuten an Bedeutung gewinnen.<sup>93</sup>

<sup>91</sup> Europäischer Rechnungshof, *Hat die Dekonzentration der Verwaltung der Außenhilfe von den zentralen Dienststellen der Kommission auf ihre Delegationen zu einer besseren Bereitstellung der Hilfe geführt?*, Luxemburg 2011 (Sonderbericht; 1/2011), S. 35.

<sup>92</sup> Ebd., S. 7.

<sup>93</sup> Im Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofs heißt es dazu, die Kommission stehe vor dem Problem der »Herstellung eines angemessenen Gleichgewichts zwischen den für die Verwaltung der Hilfen und den für andere Aufgaben zuständigen Bediensteten«. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Rechnungshof unter anderem, den Delegationen für den »Schlüsselbereich des politischen Dialogs« mehr Hilfen an die Hand zu geben. Ebd., S. 38.

## EU-Aufbauhilfe in der Praxis – Das Beispiel Afghanistan

Afghanistan steht weiterhin im Blickpunkt internationaler Sicherheitspolitik. Oberstes Ziel ist es, die primäre Sicherheitsverantwortung im Land von der Nordatlantischen Allianz (NATO) bis 2014 an die afghanische Armee und Polizei zu übergeben. Der Erfolg des so verstandenen Übergangsprozesses setzt nicht nur den Aufbau lokaler Sicherheitskräfte, sondern auch spürbare politische und wirtschaftliche Verbesserungen voraus. Am Beispiel Afghanistan lassen sich einige zentrale Probleme illustrieren, die beim Einsatz des außenpolitischen EU-Instrumentariums an der Schnittstelle sicherheits- und entwicklungspolitischer Ziele auftauchen. Besonders augenfällig werden diese Schwierigkeiten, wenn die Unterstützung der EU für den Aufbau des Sicherheits- und Justizsektors sowie für die Provincial Reconstruction Teams (PRTs) betrachtet wird.

### Überblick des EU-Engagements

Die Herausforderungen der internationalen Gemeinschaft in Afghanistan sind ohne jeden Zweifel gewaltig. Der jahrzehntelange Bürgerkrieg hat die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen des Landes weitgehend zerstört. Unter den Bedingungen einer sich verschlechternden Sicherheitslage sollen funktionierende staatliche Institutionen aufgebaut sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung vorangetrieben werden.<sup>94</sup> Afghanistan ist damit ein besonders schwieriger Fall für internationale Aufbauhilfe in Konfliktländern.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben sich zu erheblichen Investitionen in die Sicherheit und den Wiederaufbau Afghanistans verpflichtet – zwischen 2002 und 2010 immerhin rund 8 Milliarden Euro.<sup>95</sup> Die Mehrzahl der 27 Mitgliedstaaten beteiligt sich an der internationalen Schutztruppe der Nato

und stellt gemeinsam knapp ein Drittel der Soldaten. Die EU leistet ihre bilateralen Hilfen für Afghanistan vor allem im Rahmen des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit. Zwischen 2007 und 2013 wurden dem Land aus diesem Topf knapp über 1 Milliarde Euro zugewiesen. Diese Gelder sollen hauptsächlich für den Aufbau des Gesundheitssektors, die Regierungsführung sowie die ländliche Entwicklung verwendet werden.<sup>96</sup> Weitere Hilfen gewährt die EU mit ihren regionalen und thematischen Programmen beispielsweise unter dem Dach des Instruments für Demokratie und Menschenrechte oder des Stabilitätsinstruments. Jenseits ihrer längerfristigen Schwerpunktthemen engagierte sich die Europäische Union für humanitäre Hilfe, Minenräumung und Reintegration von Flüchtlingen.

Die EU hat sich schwergetan, ihre finanziellen Beiträge in politischen Einfluss auf die Entwicklungen in Afghanistan und die internationale Afghanistanpolitik umzumünzen. Zu fragmentiert und inkohärent war ihre Präsenz vor Ort, zu schwach der politische Wille zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten, einer gemeinsamen politischen Strategie zu folgen.<sup>97</sup> Einige der Probleme sind EU-spezifisch, andere betreffen die internationale Gemeinschaft insgesamt. Weil sich zudem die Sicherheitslage verschärfte, dominieren militärische Akteure mittlerweile viele Bereiche des Wiederaufbaus.

### Aufbau des zivilen Sicherheitssektors und der Justizinstitutionen

Zwischen 2002 und 2006 waren der Sicherheits- und der Justizsektor keine Schwerpunkte der EU-Hilfen.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> European Commission, *Country Strategy Paper – Islamic Republic of Afghanistan 2007–2013*, C (2007) 1479, Brüssel 2007, S. 4; European Commission, *Afghanistan. State of Play*, Brüssel, Januar 2011, S. 1.

<sup>97</sup> Buckley, *Can the EU Be More Effective in Afghanistan?* [wie Fn. 95], S. 1; Eva Gross, »The EU in Afghanistan. Crisis Management in a Transatlantic Setting«, in: dies./Ana E. Juncos (Hg.), *EU Conflict Prevention and Crisis Management. Roles, Institutions and Policies*, Abingdon: Routledge, 2011, S. 117–130 (124).

<sup>98</sup> Im Rahmen der ersten Länderstrategie (2003–2006) für

<sup>94</sup> »Afghanistan: Flawed Election, New Strategy, Doubtful Prospects«, in: International Institute for Strategic Studies (IISS) (Hg.), *Strategic Survey 2010: The Annual Review of World Affairs*, London 2010, S. 319–330 (323).

<sup>95</sup> Joanna Buckley, *Can the EU Be More Effective in Afghanistan?*, London: Centre for European Reform, April 2010 (Policy Brief), S. 2.



Beim Aufbau des afghanischen Militärs engagierten sich in erster Linie die USA, flankierende Beiträge kamen von weiteren Geberstaaten. Erst als die Sicherheitslage immer prekärer wurde, rückte der Aufbau der Polizei und des Justizsektors stärker ins Blickfeld der Europäischen Union.

Im Laufe des Jahres 2006 stellte sich heraus, dass die bis dahin verfolgten Ansätze unter Führung einzelner Nationen gescheitert waren. So sollte die Bundesrepublik Deutschland die afghanische Polizei und Italien das afghanische Rechtswesen aufbauen, was ihnen auf ganzer Linie misslang. Der nach wie vor katastrophale Zustand von Polizei und Justiz<sup>99</sup> fachte den gewaltsamen Aufstand in Afghanistan an und schürte das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber den staatlichen Institutionen. Während der Londoner Afghanistankonferenz Anfang 2006 verpflichtete sich die Europäische Union, im Rahmen ihrer Gemeinschaftshilfen einen Beitrag zum Aufbau des Justizwesens zu leisten.<sup>100</sup> Im September desselben Jahres entsandte sie eine Erkundungsmission von Rat und Kommission nach Afghanistan. In deren Folge wurden die europäische Polizeimission EUPOL Afghanistan sowie ein erstes Justizprogramm der Europäischen Kommission – im Rahmen des Stabilitätsinstruments – geplant und im Laufe des Jahres 2007 gestartet.<sup>101</sup>

Darüber hinaus ist die Kommission einer der größten Beitragszahler des Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA), aus dem unter anderem die Gehälter der afghanischen Polizei bezahlt werden.<sup>102</sup> Institutionelle Reformen, allen voran des afghani-

Afghanistan konzentrierte sich die Europäische Kommission vor allem auf die Bereiche Humankapital, sozialer Schutz, Wiederaufbau der physischen Infrastruktur, Handel und Investitionen.

**99** International Crisis Group (ICG), *Reforming Afghanistan's Broken Judiciary*, Brüssel, 17.11.2010 (Asia Report; 195), S. 1; Cornelius Friesendorf/Jörg Krempel, *Militarized versus Civilian Policing: Problems of Reforming the Afghan National Police*, Frankfurt a.M.: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2011 (PRIF-Report; 102), S. 11.

**100** Eva Gross, *Security Sector Reform in Afghanistan: the EU's Contribution*, Paris: European Union Institute for Security Studies, April 2009 (Occasional Paper; 78), S. 40.

**101** European Commission, *Commission Decision on the Annual Action Programme 2008 in Favour of Afghanistan – Action Fiche: Support to the Justice Sector*, DCI-ASIE/2008/20112, Brüssel, o.J., S. 3; European Commission, *Commission Staff Working Document Accompanying the 2009 Annual Report from the European Commission on the Instrument for Stability*, SEC (2010) 1114 final, Brüssel, 28.9.2010, S. 10.

**102** European Commission, *Afghanistan. State of Play* [wie Fn. 96], S. 7.

schen Innenministeriums, haben sich zu einer weiteren LOTFA-Priorität entwickelt.<sup>103</sup> Die Europäische Union verfolgt mit ihrem Engagement seit 2007 einen ganzheitlichen Ansatz, der die erheblich vernachlässigte Dimension der zivilen Polizeiarbeit mit dem Aufbau der Justiz zusammenführen soll.

Die Erkundungsmission der EU vom September 2006 förderte die Erkenntnis zutage, dass es nicht ausreicht, eine europäische Polizeimission zu entsenden, sondern dass diese von verstärkten Bemühungen zum Aufbau der afghanischen Justiz flankiert werden müsse. Das von der Kommission veröffentlichte Länderstrategiepapier (2007–2013) und das Richtprogramm für die Jahre 2007 bis 2010 sahen Förderschwerpunkte im Justizbereich vor.<sup>104</sup> Für den Bereich der Regierungsführung – zu dem auch die Justizkomponente zählt – waren immerhin 40% der für 2007 bis 2010 avisierten Mittel reserviert. Geplant war unter anderem, die wichtigsten afghanischen Justizinstitutionen auf nationaler Ebene sowie auf den Provinz- und Distriktebenen technisch zu unterstützen.<sup>105</sup>

Dennoch gelang es den EU-Institutionen nicht, die Mittel des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit so schnell zu mobilisieren, dass schon 2007 erste sichtbare Beiträge zum Aufbau formaler Justizinstitutionen in Afghanistan hätten geleistet werden können. Deshalb begann die Kommission damit, zum ersten Mal einen Einsatz des Stabilitätsinstruments in Afghanistan zu planen.<sup>106</sup> Im Juni 2007 wurde schließlich ein Programm mit einem Umfang von 2,3 Millionen Euro aus IfS-Mitteln in Gang gesetzt. Ein Expertenteam sollte entsandt werden, um die afghanische Justiz beim Aufbau einer funktionierenden Personalverwaltung zu unterstützen. Dies schloss transparente

**103** European Commission, *Commission Decision on the Annual Action Programme 2009 in Favour of Afghanistan – Action Fiche: Support to the Law and Order Trust Fund for Afghanistan (LOTFA), Phase V*, DCI-ASIE/2009/021131, Brüssel 2009, S. 3.

**104** European Commission, *Multiannual Indicative Programme 2007–10 – Islamic Republic of Afghanistan*, C (2007) 1476, Brüssel 2007; zur Justizkomponente in der Länderstrategie vgl. European Commission, *Country Strategy Paper – Islamic Republic of Afghanistan 2007–2013* [wie Fn. 96], S. 22.

**105** European Commission, *Multiannual Indicative Programme 2007–10* [wie Fn. 104], S. 10.

**106** Mitarbeiter der Kommission und des EAD begründeten dies damit, dass das Projekt auf diese Weise binnen weniger Monate beginnen konnte. Dies wäre mit dem Instrument für Entwicklungszusammenarbeit nicht möglich gewesen. Telefonisches Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter der Delegation der Europäischen Kommission in Afghanistan, 5.5.2011, sowie mit einem Mitarbeiter der Europäischen Kommission, Brüssel, 11.5.2011.

Vergütungsstrukturen, die Entwicklung von Leistungsprofilen und die Datensammlung ein. Weiterhin sollten die EU-Spezialisten der afghanischen Seite bei der Budgetverwaltung zur Seite stehen und ein Programm entwerfen, mit dessen Hilfe die afghanische Bevölkerung besseren Zugang zum Rechtswesen erhält.<sup>107</sup> Das Programm war auf 18 Monate begrenzt und lief Ende 2008 aus. Von Anfang an war es als erster Schritt eines umfassenderen Engagements der EU im Justizbereich gedacht. Darum leitete die Kommission parallel zu den Planungen für das IFS-Vorhaben ein deutlich umfangreicheres Nachfolgeprojekt aus DCI-Mitteln in die Wege.<sup>108</sup>

Dieses Nachfolgeprojekt begann Anfang 2009. Zunächst auf drei Jahre veranschlagt und mit 20 Millionen Euro ausgestattet, führte es die aus dem Stabilitätsinstrument finanzierten Aktivitäten fort. Darüber hinaus sollten mit seiner Hilfe das Nationale Justizprogramm der afghanischen Regierung sowie Initiativen der Vereinten Nationen im Bereich Justiz und Menschenrechte gefördert werden. Es ging vor allem darum, Beamte auszubilden, das Rechtshilfesystem im gesamten Land zu verbessern sowie Infrastruktur im Rechtswesen zu schaffen.

Das zweite Programm, das die Kommission im Rahmen des Stabilitätsinstruments in Afghanistan lancierte, unterstützt den Aufbau ziviler Polizeikräfte. Als im März 2010 die erste nationale afghanische Polizeistrategie verabschiedet wurde, bot sich aus Sicht der Brüsseler Behörde die Gelegenheit, das von den EU-Institutionen bevorzugte und im Zuge des EUPOL-Mandats bereits seit 2007 verfolgte Konzept einer zivilen Polizei voranzubringen.<sup>109</sup> Auf diese Weise wollte die Kommission das erklärte Interesse der internationalen Geber und der afghanischen Regierung am zivilen Polizeiaufbau nutzen und den Einfluss der Europäischen Union vergrößern. Schließlich sollte auch die Arbeit der EUPOL-Mission erleichtert werden. Doch wie schon bei der Justizreform konnte das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit für diese Zwecke

nicht rechtzeitig mobilisiert werden. Dies lag auch daran, dass die im Rahmen des DCI vorgesehenen Mittel durch die Beiträge der EU zum Law and Order Trust Fund schon längerfristig gebunden waren.

Die Kommission beschloss die IFS-Maßnahme im Mai 2011. Sie hat ebenfalls eine Laufzeit von 18 Monaten und ein finanzielles Volumen von 15 Millionen Euro.<sup>110</sup> Gebaut werden sollen damit zwei Ausbildungseinrichtungen für die afghanische Polizei, nämlich eine Generalstabsakademie in Kabul und ein regionales Trainingszentrum in der Provinz Bamian. Überdies ist ein kleineres Quick-Impact-Programm geplant, das dem Ausbau der zivilen Polizeikapazitäten in Kabul und im afghanischen Innenministerium dient.<sup>111</sup>

Überschattet wurden die Vorbereitungen zu diesem IFS-Programm von Streitigkeiten zwischen den EU-Institutionen. Den Bau der beiden Ausbildungseinrichtungen befürworteten einige Mitgliedstaaten, der EU-Sonderbeauftragte für Afghanistan bzw. die EU-Delegation vor Ort sowie Mitarbeiter des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes in Brüssel.<sup>112</sup> Widerstand leistete die Generaldirektion Entwicklung in der Europäischen Kommission, weil sie das Projekt weder als erstrangig noch als nachhaltig ansah.<sup>113</sup> Sie zweifelte insbesondere am Willen und an der Fähigkeit der afghanischen Seite, die laufenden Kosten der beiden Ausbildungseinrichtungen dauerhaft aus dem eigenen Budget zu bestreiten. Stattdessen wurde die geplante Maßnahme als überstürzte Lösung einiger EU-Mitgliedstaaten kritisiert, denen es vorrangig um politische Sichtbarkeit ging.<sup>114</sup> Zudem beschwerte sich die Generaldirektion Entwicklung, dass sie nicht von Anfang an in die Planung eingebunden worden sei. Am Ende war es vor allem der politische Druck einiger Mitgliedstaaten, der den Weg für den zweiten Einsatz des Stabilitätsinstruments in Afghanistan ebnete.<sup>115</sup>

Die Meinungsverschiedenheiten zwischen den EU-Institutionen haben den Planungsprozess beträchtlich verzögert. Komplikationen in der Zusammenarbeit mit den afghanischen Stellen kamen hinzu. Weil die geplante IFS-Maßnahme maximal 18 Monate dauern

**107** European Commission, *Commission Staff Working Document Accompanying the 2009 Annual Report* [wie Fn. 101], S. 10f.

**108** Interview mit einer Mitarbeiterin des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Brüssel, 5.5.2011, sowie telefonisches Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter der Delegation der Europäischen Kommission in Afghanistan, 5.5.2011; European Commission, *From Warning to Action: Reportage on the EU's Instrument for Stability*, Luxemburg 2008, S. 25.

**109** European Commission, *Commission Decision on Adopting an Exceptional Assistance Measure under the Instrument for Stability to Support »Civilian Police Capacity Building in Afghanistan«*, C (2011) 3137, Brüssel 2011, S. 2.

**110** Ebd., S. 3f.

**111** Ebd., S. 9–11.

**112** Interview mit einem Mitarbeiter des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Brüssel, 6.5.2011.

**113** Interviews mit einem Mitarbeiter des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Brüssel, 6.5.2011, sowie mit einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission, Brüssel, 10.5.2011.

**114** Interview mit einer Mitarbeiterin der Europäischen Kommission, Brüssel, 10.5.2011.

**115** Ebd.

sollte, mussten bereits vor deren Beginn zahlreiche Hürden vor Ort aus dem Weg geräumt werden: Es galt Baugenehmigungen einzuholen und Eigentumsverhältnisse zu klären. Mehr als ein Jahr verstrich von der Identifizierung der Maßnahme im März 2010 bis zum Beschluss der Kommission im Mai 2011. Für ein aus Mitteln des Stabilitätsinstruments finanziertes Projekt war dies ein ungewöhnlich langer Vorlauf.

Der langfristige Betrieb der beiden Ausbildungseinrichtungen für die afghanische Polizei soll nun anhand eines Memorandums zwischen der EU und dem afghanischen Innenministerium gewährleistet werden. Darin verpflichtet sich die afghanische Seite, die operativen Kosten, von Brüssel mit etwa 3,4 Millionen Euro pro Jahr beziffert, ab 2013 aus dem eigenen Budget zu tragen.<sup>116</sup> Die Europäische Kommission hatte es abgelehnt, das DCI mit diesen Kosten zu belasten.<sup>117</sup>

Die Generalstabsakademie und das regionale Trainingszentrum können nur Bausteine beim Aufbau ziviler Polizeikapazitäten in Afghanistan sein. Diesen Bemühungen wird nur dann dauerhaft Erfolg beschieden sein, wenn die afghanische Seite sowie die europäischen und internationalen Geber sich substantiell und langfristig engagieren und dazu alle verfügbaren Instrumente nutzen. Ein solches Engagement gibt es noch nicht. Der politische Druck, die Sicherheitsverantwortung bald den Afghanen zu übergeben, birgt zudem die Gefahr, dass noch mehr als bisher auf kurzfristige Stabilisierung gesetzt werden wird.<sup>118</sup>

## Unterstützung für die Provincial Reconstruction Teams

Die Provincial Reconstruction Teams (PRTs) in Afghanistan spiegeln besonders anschaulich die Herausforderung wider, sicherheits- und entwicklungspolitische Ziele miteinander in Einklang zu bringen. PRTs sollen Aufbauhilfe während des Übergangsprozesses ermöglichen, nämlich dort, wo die Sicherheitslage weiterhin sehr instabil ist. Sie sollen die afghanische Regierung dabei unterstützen, ihre Handlungsfähigkeit auch in die Provinzen hinein auszuweiten, in diesen Gebieten die wirtschaftliche Entwicklung fördern und den Sicherheitssektor aufbauen helfen. Die militärische

<sup>116</sup> European Commission, *Commission Decision on Adopting an Exceptional Assistance Measure* [wie Fn. 109], S. 13.

<sup>117</sup> Interviews mit Mitarbeitern der Europäischen Kommission, Brüssel, 6.5./10.5.2011.

<sup>118</sup> Friesendorf/Krempel, *Militarized versus Civilian Policing* [wie Fn. 99], S. 29.

Komponente der PRTs steht unter Nato-Kommando, während die zivile Komponente von den beitragenden Nationen geführt wird. In der Praxis haben sich sehr unterschiedliche PRT-Modelle entlang des zivil-militärischen Spektrums herauskristallisiert.<sup>119</sup>

Die Europäische Kommission hat der zivilen Komponente der PRTs nur bescheidene Mittel des Instruments für Entwicklungszusammenarbeit gewährt, nämlich 10 Millionen Euro zwischen 2003 und 2006 und noch einmal denselben Betrag für den Zeitraum 2007 bis 2010.<sup>120</sup> Das Programm wurde von der Internationalen Organisation für Migration geleitet und sollte die afghanische Verwaltung, Polizei und Justiz sowie die Provinz- und Distrikträte stärken. Vor allem kleinere EU-Mitgliedstaaten, die selbst kaum Mittel für Aufbau- und Entwicklungshilfe besitzen, hatten großes politisches Interesse an diesem Programm.<sup>121</sup>

Die Kommission zog eine überwiegend negative Bilanz ihrer Unterstützung für die PRTs.<sup>122</sup> Bemängelt werden die oft schlechte Qualität der beantragten Projekte, die unklare Definition der jeweiligen Ziele, der zu langsame Abfluss der Mittel, die fehlende Einbindung afghanischer Partner und das Übergewicht schneller Lösungen ohne nachhaltige Wirkung. Die Widersprüche zwischen sicherheits- und entwicklungspolitischen Prioritäten traten mithin deutlich zutage. Deshalb verwundert es nicht, dass in der Europäischen Kommission derzeit wenig Enthusiasmus dafür besteht, die PRTs noch länger zu unterstützen, auch wenn weiterhin Druck aus den Reihen der Mitgliedstaaten ausgeübt wird.<sup>123</sup> Obwohl sich das Urteil nicht auf alle PRTs gleichermaßen bezieht, sieht die Kommission sie insgesamt als kaum geeignet für die Aufbau- und Entwicklungshilfe.

<sup>119</sup> M. J. Williams, »Empire Lite Revisited: NATO, the Comprehensive Approach and State-building in Afghanistan«, in: *International Peacekeeping*, 18 (2011) 1, S. 64–78 (68).

<sup>120</sup> European Commission, *Country Strategy Paper – Islamic Republic of Afghanistan 2007–2013* [wie Fn. 96], S. 20; European Commission, *Afghanistan. State of Play* [wie Fn. 96], S. 8.

<sup>121</sup> Telefonisches Interview mit einem ehemaligen Mitarbeiter der Delegation der Europäischen Kommission in Afghanistan, 5.5.2011, sowie mit einem Mitarbeiter des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Brüssel, 6.5.2011.

<sup>122</sup> Die Europäische Kommission nahm eine Evaluation des PRT-Programms vor, die jedoch bislang nicht öffentlich zugänglich ist. Die Ausführungen basieren daher auf Gesprächen mit Mitarbeitern der Behörde sowie des Europäischen Auswärtigen Dienstes.

<sup>123</sup> Interview mit einem Mitarbeiter des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Brüssel, 6.5.2011.

Das Programm zur Unterstützung der regionalen Wiederaufbauteams nimmt nur wenig Raum im EU-Engagement in Afghanistan ein. Dennoch verdeutlicht es exemplarisch die grundsätzlichen Probleme der Zusammenarbeit mit Krisenmanagement-Akteuren, die vorzugsweise einer politischen und sicherheitspolitischen Agenda folgen. Die Nato übt zwar keinen direkten Einfluss auf die zivilen Projekte der Wiederaufbauteams aus, doch tatsächlich wurde die zivile Zusammenarbeit oft militärischen Zielsetzungen untergeordnet.<sup>124</sup> Zu den Ursachen hierfür zählen die Fähigkeit des Militärs, signifikante Ressourcen zu mobilisieren und in einem unsicheren Umfeld zu agieren, die dramatische Verschlechterung der Sicherheitslage in Afghanistan seit 2005/2006 und die unzureichende Anpassung entwicklungspolitischer Akteure an die Anforderungen der Aufbauhilfe in Konfliktgebieten.<sup>125</sup>

## Bewertung

Legt man Schnelligkeit, Flexibilität und systematische Berücksichtigung sicherheitspolitischer Ziele als Kriterien an, so ergibt sich eine gemischte Bilanz des Einsatzes der außenpolitischen EU-Instrumente in Afghanistan. Indem sie die Instrumente für Stabilität und Entwicklungszusammenarbeit kombinierte, gelang es der Europäischen Kommission, die Gemeinschaftsressourcen seit 2007 rascher auf den neuen Schwerpunkt zum Aufbau der Justizinstitutionen in Afghanistan auszurichten. Dabei gingen die kurz- und mittelfristigen IFS-Maßnahmen nahtlos in ein längerfristiges Programm der Kommission über. Der Vorwurf, dass der Aufbau des formalen Justizsektors viel früher und entschiedener hätte angegangen werden müssen, trifft nicht die Europäische Union allein, sondern die afghanische Regierung genauso wie die gesamte internationale Gemeinschaft.<sup>126</sup> Allerdings ist die Frage berechtigt, warum das eigentliche Justizprogramm der Kommission, das aus dem Instrument für Entwicklungszusammenarbeit finanziert wird, erst Anfang 2009 anlief – also drei Jahre nachdem die EU in London entsprechende Verpflichtungen eingegangen war. Angesichts dessen erscheint der Einsatz des Stabilitäts-

instruments eher als Notlösung, die erforderlich wurde, weil die EU-Hilfen viel zu schwerfällig waren. Der langfristige Aufbau formaler Justizinstitutionen gehört eindeutig in den Governance-Schwerpunkt der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zwischen der EU und Afghanistan.

Die Erfahrungen zeigen auch, wie sehr politische Faktoren die Reaktion mit den außenpolitischen Instrumenten hemmen können. Zweimal wurde das Stabilitätsinstrument bisher in Afghanistan eingesetzt. In beiden Fällen dauerte die Vorbereitungsphase – von der Identifizierung der Maßnahmen bis zum Beginn des Programms – zu lange, nämlich neun bzw. mehr als zwölf Monate. Mitarbeiter der Brüsseler Institutionen weisen darauf hin, dass die EU in anderen Zusammenhängen wie jüngst in Haiti weitaus schneller handeln konnte. Je besser die Zusammenarbeit zwischen den im Rat bzw. im PSK vertretenen Mitgliedstaaten, der Kommission und neuerdings dem Europäischen Auswärtigen Dienst funktioniert, desto zügiger kann die EU auf Krisen antworten.

Unterschiedliche Prioritäten an der Schnittstelle von Sicherheit und Entwicklung haben die Schwierigkeiten beim Einsatz der EU-Instrumente mitverursacht. Besonders eklatant war dies beim Aufbau ziviler Polizeifähigkeiten sowie bei der Unterstützung für die regionalen Wiederaufbauteams. Die Mitgliedstaaten offenbarten eine Tendenz, politische Sichtbarkeit und kurzfristige Wirkung der Maßnahmen in den Vordergrund zu stellen, vor allem dort, wo nationalstaatliche Ressourcen fehlen. Die Europäische Kommission stemmt sich hier zu Recht dagegen, als Lückenfüller erhalten zu müssen.

Auch in Afghanistan lässt sich eins der zentralen Grundprobleme europäischer Außenpolitik besichtigen: Der EU gelingt es kaum, ihre Politik in einen strategischen Überbau einzubetten und genug Ressourcen zu mobilisieren. So gebärdet sie sich in Afghanistan als Verfechterin des vernachlässigten zivilen Ansatzes beim Aufbau des Sicherheitssektors, doch gleichzeitig fehlen ihr die Mittel, ihrem eigenen Modell Geltung zu verschaffen. Dafür sind nicht nur die inhärenten Schwächen des EU-Instrumentariums verantwortlich, sondern auch das Desinteresse der Mitgliedstaaten an einem gemeinsamen Politikansatz. Geht es um Sicherheitspolitik, richtet sich deren Blick in erster Linie auf das Handeln der Nato unter Führung der USA. Ihre politischen Prioritäten jenseits der Sicherheitspolitik verfolgen die Regierungen häufig in multinationalen Abstimmungsprozessen außerhalb der Europäischen

<sup>124</sup> Williams, »Empire Lite Revisited« [wie Fn. 119], S. 67.

<sup>125</sup> Vgl. ebd. für eine ausführliche Darstellung des Problems der Militarisierung von Aufbau- und Entwicklungshilfe in Afghanistan sowie von dessen Ursachen.

<sup>126</sup> ICG, *Reforming Afghanistan's Broken Judiciary* [wie Fn. 99], S. III.

Union.<sup>127</sup> Fehlt die Anbindung an strategische Ziele, die wiederum nur von den Mitgliedstaaten definiert werden können, degenerieren die außenpolitischen Instrumente zu reinen Finanztöpfen, mit denen keine politische Wirkung auf die afghanischen oder internationalen Partner erzielt werden kann.<sup>128</sup>

Afghanistan unterscheidet sich in einigen wichtigen Punkten von anderen Konfliktländern, die sich im Übergang befinden. Weil sich die Sicherheitslage seit 2005 drastisch zugespitzt hat, gewannen kurzfristige sicherheitspolitische Erwägungen die Oberhand über die entwicklungspolitische Agenda. Dennoch weisen die anhand dieses Beispiels diskutierten Schwierigkeiten – die unzureichende Flexibilität der EU-Hilfen sowie deren fehlende Einordnung in einen gemeinsamen politischen Rahmen – weit über den Einzelfall hinaus.

**127** Einige Mitgliedstaaten wie Großbritannien, Frankreich und Deutschland haben ihre eigenen Sonderbeauftragten für Afghanistan berufen, während die nötige politische Unterstützung der Mitgliedstaaten für den EU-Sonderbeauftragten ausbleibt. Vgl. hierzu Buckley, *Can the EU Be More Effective in Afghanistan?* [wie Fn. 95], S. 3.

**128** Gross, »The EU in Afghanistan« [wie Fn. 97], S. 128.

## Schlussfolgerungen

Die Europäische Union hat in den vergangenen zehn Jahren große Anstrengungen unternommen, um ihre außenpolitischen Finanzinstrumente den Erfordernissen der Aufbauhilfe in krisengeschüttelten Partnerländern anzupassen. Auf Betreiben der Europäischen Kommission flossen sicherheitspolitische Erwägungen in die Planung und Umsetzung der EU-Hilfen ein. Der Instrumentenkasten wurde 2007 stark vereinfacht, um ein effizienteres und kohärenteres Handeln zu ermöglichen. Mit dem Stabilitätsinstrument erschloss sich die EU neue Chancen, auf Krisensituationen in den Partnerländern besser zu reagieren. Trotz der Reformen bestehen aber drei zentrale Probleme der EU-Aufbauhilfe in Konfliktländern fort.

Erstens führte die zunehmende Verbindung sicherheits- und entwicklungspolitischer Zielsetzungen bislang nicht auch zu deren Harmonisierung im außenpolitischen System der Europäischen Union. Im Gegenteil: Zunächst wurden sogar die unterschiedlichen Positionen deutlicher akzentuiert, die in und zwischen den EU-Institutionen über die relative Gewichtung der Ziele bestehen. Außerdem setzen die einzelnen Mitgliedstaaten ihre entwicklungspolitische Zusammenarbeit auf recht unterschiedliche Weise in Bezug zur Außen- und Sicherheitspolitik. Ähnlich verschieden ausgeprägt ist die Bereitschaft in den Hauptstädten, Hilfen über multilaterale Kanäle wie die Europäische Union zu leisten. Möglichkeiten und Grenzen gemeinsamer europäischer Aufbauhilfe in Konfliktländern hängen davon ab, inwieweit es gelingen wird, die genannten Differenzen zu überwinden.

An dieser Stelle kann der Europäische Auswärtige Dienst unter der Leitung der Hohen Vertreterin für die Außen- und Sicherheitspolitik einen wesentlichen Beitrag leisten. Der EAD vereint bislang getrennte Aufgabenbereiche und Strukturen unter einem Dach. Durch ihre Doppelfunktion als Vorsitzende des Rates für auswärtige Angelegenheiten und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission verfügt Catherine Ashton über die notwendigen Kompetenzen, hier Brücken zu bauen. Deshalb kann der EAD zum zentralen Ort der Strategieentwicklung und Prioritätensetzung für die gemeinsame europäische Außenpolitik werden.

Um gegenseitiges Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des neuen institutionellen Systems herzustellen, sollten sich alle relevanten Akteure unter Leitung der Hohen Vertreterin und des EAD zunächst darauf konzentrieren, integrierte Übergangsstrategien für ausgewählte Konfliktländer zu konzipieren. Geeignete Kandidaten dafür wären beispielsweise Kongo, Südsudan und nach dem Sturz Gaddafis möglicherweise auch Libyen.

Zweitens ist das EU-Instrumentarium für Aufbauhilfe in Konfliktländern noch nicht flexibel genug. Die hohen Anforderungen an Transparenz, Rechenschaftspflicht und nationale Eigenverantwortung sind in »normalen« Entwicklungssituationen berechtigt, entpuppen sich jedoch in Konfliktländern oft als Hindernis. Die Programmplanung ist zu langwierig und entzieht sich darum der kurz- und mittelfristigen politischen Steuerung. Sofern die Hilfen der Entwicklungskooperation in Zukunft ausschließlich für langfristige entwicklungspolitische Ziele eingesetzt werden sollen, wäre es angesichts der wachsenden Herausforderung durch Krisen und Konflikte in den Partnerländern notwendig, das Stabilitätsinstrument auszubauen oder gar ein gänzlich neues Instrument aus der Taufe zu heben. Dafür zeichnet sich während der bereits laufenden Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen nach 2013 allerdings kein Konsens unter den Mitgliedstaaten ab. Daher erscheint es sinnvoll, alle relevanten Finanzinstrumente weiter zu flexibilisieren, um so die unterschiedlichen Anforderungen zwischen »normalen« Entwicklungsländern und Konfliktländern besser zu berücksichtigen. Dazu sollten die recht rigiden Finanzregeln für EU-Hilfen in Konfliktländern gelockert, mehr Raum für nicht bereits über mehrere Jahre gebundene Gelder gelassen sowie mehr Möglichkeiten geschaffen werden, Mittel sowohl zwischen Haushaltstiteln als auch zwischen Haushaltsjahren zu verschieben.

Die mangelnde Flexibilität der EU-Hilfen hat schließlich drittens das Stabilitätsinstrument zu oft zum Lückenfüller degradiert, wenn die anderen Instrumente nicht oder zu spät mobilisiert werden konnten. Deshalb sind nicht nur dessen Mittel zu knapp bemessen, sondern ist auch die Zielrichtung unklar formuliert. Von 2007 bis 2013 sind für das IfS

etwa 2 Milliarden Euro vorgesehen. Der Betrag entspricht weniger als 3 Prozent des Budgets für alle außenpolitischen Instrumente der EU – inklusive des Europäischen Entwicklungsfonds. In Zukunft sollte die EU sich daher auf die Stärken des Stabilitätsinstruments besinnen. Es taugt vornehmlich für besonders kritische Übergangsphasen sowie für die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen und lokalen Akteuren auch in politisch sensiblen Bereichen.

Für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten wird es immer wichtiger, dass ihre Hilfen bei der Bewältigung des Übergangsprozesses in Konfliktländern auch substantielle Ergebnisse hervorbringen. In Ländern wie Bosnien-Herzegowina, Kongo, Haiti, der Zentralafrikanischen Republik und Afghanistan engagiert sich die EU schon seit Jahren. Die Umbrüche in Nordafrika und anderen Teilen der arabischen Welt bringen weitere große Herausforderungen mit sich. Auch für den Erfolg langfristiger Entwicklungszusammenarbeit ist es unabdingbar, Übergangsprozesse konstruktiv mitzugestalten. Schließlich erhebt die Europäische Union den Anspruch, angesichts von Konflikten und gewaltsamen Krisen in den Partnerländern umfassende Politikansätze zu entwickeln und umzusetzen.

## Abkürzungsverzeichnis

AKP-Staaten	Gruppe der afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten
APF	African Peace Facility
DCI	Development Cooperation Instrument
DG	Directorate-General
DG DevCo	Directorate-General Development and Cooperation – EuropeAid
DG Relex	Directorate-General for External Relations
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst
ECOWAS	Economic Community Of West African States
EDF	European Development Fund
EG	Europäische Gemeinschaft
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EU	Europäische Union
EUPOL	European Union Police Mission in Afghanistan
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
HSEK	Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung
ICG	International Crisis Group
IFS	Instrument for Stability
IPA	Instrument for Pre-accession Assistance
LOTFA	Law and Order Trust Fund for Afghanistan
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSK	Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee