Briefing Nr. 7
Gruppe Friedensentwicklung 12 / 2007

Das EU-Stabilitätsinstrument und die Peace Building Partnership

Inhalt

1. Hintergrund 1
2. Das Stabilitätsinstrument 2
3. Die Peace Building Partnership 4
4. Herausforderungen 6
5. Weitere Links 7

Mitte November stellte die Europäische Kommission bei der Konferenz "From Early Warning to Early Action: Developing the EU's Response to Crisis and Longer-Term Threats" die „Peace Building Partnership" offiziell vor. Aus Mitteln des neu geschaffenen Stabilitätsinstruments (IfS) finanziert, bildet sie eine Brücke zwischen der Europäischen Kommission und Organisationen, die über das IfS finanzierte Maßnahmen durchführen oder deren Erfahrungen für EU-Vorhaben in Krisenmomenten von Bedeutung sind.

Wie ordnet sich das Stabilitätsinstrument, welches am 1. Januar 2007 offiziell in Kraft trat, in die anderen Außenhilfe-Instrumente der Kommission ein? Welche Aktivitäten werden über die Peace Building Partnership finanziert? Diesen Fragen geht das FriEnt-Briefing nach. Es stellt Ziele und Förderbereiche des IfS vor, beschreibt die bislang formulierten Prioritäten der Peace Building Partnership und geht auf Herausforderungen ein.

1. Hintergrund

Seit September 2004 wurde innerhalb der Brüsseler EU-Strukturen um eine Neuformulierung der Instrumente gerungen, die die rechtlich-finanzielle „Architektur" für die außenpolitischen Aktivitäten der Europäischen Kommission im Zeitraum 2007-2013 bilden. Gerade noch rechtzeitig vor Beginn des Jahres 2007 gelang es dem Europäischen Parlament, der Kommission und dem Europäischen Rat sich politisch zu einigen.

In den zeitweise sehr kontrovers geführten Verhandlungen ging es um mehr als die instrumentelle Aufteilung oder die Höhe der Haushaltsmittel für diesen Teil des EU-Gesamtbudgets. Mit einer gegenüber der bisherigen Praxis geringeren Zahl der Haushaltslinien („Instrumente") gewann die Kommission gegenüber dem Rat mehr Flexibilität für die Gestaltung eigener Handlungsstrategien und für das operationale Verhältnis zwischen der Brüsseler Zentrale und ihren Delegationen (in Ländern außerhalb der EU).

Eng verbunden war daher mit der Haushaltsreform die politische Frage, wie viel zusätzlichen Spielraum der Rat (und damit die nationalen EU-Regierungen) der Kommission für die Festlegung und Umsetzung der gemeinschaftlichen Außenpolitik zugestehen würde. Dem Europaparlament – als drittem Akteur - ging es darum, über die bisherigen Informationsrechte hinaus einen mitbestimmenden Einfluss auf die politische Strategiebildung der beiden anderen „Säulen" zu erhalten.

Nach der Einigung stand fest, dass es in der Kommission bis 2013 acht Hauptinstrumente geben wird. Vier haben eine „geografische“ Ausrichtung: EU-Beitrittskandidaten (IPA), Europäische Nachbarschaft (ENPI), Entwicklungsländer (DCI), Industriestaaten; vier weitere sind „horizontal“ angelegt: makro-finanzielle Unterstützung, humanitäre Hilfe (ECHO), Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) und Stabilität (IfS).

Das Instrument für Stabilität ersetzte in der Kommission frühere „Rapid Reaction Measures“ und andere post-Katastrophen-Haushaltslinien. Mit einer kompletten Neuformulierung verband sich die Erwartung, deutlich über die Vorgänger hinauszugehen und Lücken zu schließen, die vorher der Kommission zivile und schnell umsetzbare Vorhaben in Krisen nicht möglich machten. Das Ifs dient jetzt dazu, ein Land soweit zu „stabilisieren“, dass eine Zusammenarbeit im Rahmen der übrigen, längerfristig angelegten EU-Finanzinstrumente erhalten bleibt oder wieder möglich wird. Damit hat die EU-Kommission stärker als in der Vergangenheit die Möglichkeit, vor oder in politischen Krisen rascher über kurzfristig relevante Vorhaben zu entscheiden und so auch die Chancen ziviler Konfliktbearbeitung zu erhöhen. Der zweite „Stabilisierungs“-Auftrag hinter diesem Instrument betrifft Reaktionsmöglichkeiten auf umfassendere regionale oder sogar globale Szenarien der „Bedrohung“.

Außenbeziehungen der EU

FriEnt Briefing (1/2006): Perspektiven entwicklungspolitischer Friedensarbeit

Aprodev/CIDSE/Caritas Europe: Future Architecture of EC Aid Instruments (2006)

ICG: EU Crisis Response Capability revisited (2005)

2. Das Stabilitätsinstrument

Ziele und Förderbereiche

Ziel des Stabilitätsinstruments ist es einerseits, rasch, flexibel und kohärent zu den anderen Instrumenten der Kommission und der Politik des Rates, wie sie sich z.B. im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik festmacht, auf Krisenfälle in Drittländern zu reagieren; andererseits soll es längerfristig Kapazitäten aufbauen, um globalen Gefahren begegnen zu können. Mit dem Instrument sollen zivile Maßnahmen von staatlichen, zwischen- und nicht-staatlichen Organisationen aus der EU, aber auch aus den Krisenländern technisch oder/und finanziell unterstützt werden. Das Instrument für Stabilität umfasst deswegen zwei Bereiche:

1) Kurzfristige Hilfen zur Reaktion auf Krisen

Hier sollen Maßnahmen dazu beitragen, dass Voraussetzungen erhalten bzw. geschaffen werden, längerfristige EU-Außenhilfeinstrumente anzuwenden. Es handelt sich dabei um außerordentliche Hilfsmaßnahmen und Interimsprogramme, die nicht länger als 18 Monate – im Ausnahmefall verlängerbar um weitere 6 Monate – dauern sollen. Die Unterstützung soll im Fall von politischen Krisen oder Naturkatastrophe, bei Gelegenheit für Krisenprävention und -beilegung sowie zur Sicherung des Umfelds für langfristige Hilfe angewandt werden.

In der Entschließung zum Stabilitätsinstrument werden 16 Anwendungsbereiche für die kurzfristigen Maßnahmen beschrieben, die sehr weitreichend sind. Sie beinhalten u.a. vertrauensbildende Maßnahmen, Entwicklung demokratischer Staatsorgane, Wiederaufbau von Infrastruktur, Aufbau von Rechtsstaatlichkeit,

Förderung der Menschenrechte, DDR, Hilfe für Minenopfer und Minenräumung. Unter bestimmten Umständen sind auch Maßnahmen förderfähig, die nicht explizit genannt werden. Offensichtlich wird hier eine große Flexibilität angestrebt, um auf ein möglichst viele Fälle reagieren zu können.

2) Langfristige Maßnahmen zur Abwendung globaler Bedrohungen

Mit diesen Maßnahmen sollen Kapazitäten aufgebaut werden, um allgemeinen Bedrohungen für Stabilität und Sicherheit begegnen zu können und um auf Situationen vor und nach Krisen vorbereitetet zu sein.

Diese Maßnahmen sollen primär regional (d.h. Einzelländer übergreifend) durchgeführt werden. Grundlage für ihre Umsetzungen sind Mehrjahrestrategiepapiere (2007 – 2011), Indikativprogramme (2007-2008), und thematische Strategiepapiere (Action Fiche), in denen Gemeinschaftsstrategien definiert werden. Die konkreten Maßnahmen werden in jährlichen Aktionsprogrammen (Annual Action Plan) geplant.

Stabilitätsinstrument

Parlamentsbeschluss zur Schaffung des IfS

EPLO/CONCORD: The EU's Stability Instrument (2005)

ISIS Europe: The Stability Instrument: Defining the Commission's Role in Crisis Response (2005)

Die Maßnahmen in konzentrieren sich auf:

- **Bedrohungen von Recht und Ordnung, der Sicherheit und des Schutzes von Einzelpersonen, wesentlichen Infrastrukturen und der öffentlichen Gesundheit**

  Die Unterstützung in diesem Bereich bezieht sich u.a. auf die Stärkung von Kapazitäten zum Kampf gegen Terrorismus und alle Formen von organisierter Kriminalität, gegen Bedrohungen der Sicherheit im internationalen Verkehr und der Energieversorgung sowie zur Abwehr von Bedrohungen der öffentlichen Gesundheit.

- **Risikobegrenzung im Zusammenhang mit chemischen, biologischen und radiologischen Stoffen**

  Die Eindämmung bzw. Nichtverbreitung chemischer, biologischer und radiologischer Stoffe, Konversionsprozesse sowie die Entwicklung von Strukturen für Katastrophenvorsorge bilden einen Schwerpunkt dieses Bereiches. Darüber hinaus sind zur Prävention der Weiterverbreitung wissenschaftlicher Expertise im Sicherheits- und Verteidigungssektor Alternativangebote für Forscher vorgesehen.

- **Aufbau von Kapazitäten vor und nach Krisen**

  Hier sollen Akteure gefördert werden, die in den Bereichen Frühwarnung, Vertrauensbildung, Aussöhnung sowie Wiederaufbau nach Konflikten und Katastrophen tätig sind. Konkrete Maßnahmen beinhalten Wissenstransfer, Informationsaustausch sowie Forschung und Analyse. Die Aktivitäten der Peace Building Partnership sind diesem Förderbereich zugeordnet.

Zentrale Elemente des neuen Instrumentes sind die Berücksichtigung der spezifischen Belange von Frauen in allen Aktionsfeldern und eine verbindliche Erklärung der Kommission, alle Maßnahmen im Anti-Terror-Kampf unter strikter Einhaltung der Menschenrechte durchzuführen.

Steuerung und Finanzausstattung

Die Federführung für das Stabilitätsinstrument hat in der EU-Kommission die Generaldirektion Außenbeziehungen (DG Relex), die für die Außenbeziehungen mit den nicht-AKP-Ländern und die Europäische Nachbarschaftspolitik zuständig ist.

Über außerordentliche Hilfsmaßnahmen und Interimsprogramme in Krisenfällen, die ein Finanzvolumen von 20 Millionen Euro nicht überschreiten, entscheidet die Kommission. Sie informiert den Rat und das Parlament regelmäßig über Planung und Annahme dieser Maßnahmen. Für die Steuerung der langfristigen Programme über 20 Millionen Euro ist ein Verwaltungsausschuss zuständig, der auch die Entscheidungen über die Strategiepapiere fällt.

Förderfähig sind europäische Institutionen, EU-Mitgliedsstaaten, die Vereinten Nationen, Regionalorganisationen und andere multilaterale Organisationen, aber auch Unternehmen, zivilgesellschaftliche Organisationen und Einzelpersonen aus Mitgliedsstaaten und Drittländern.

Das Stabilitätsinstrument ist für den Zeitraum 2007 bis 2013 mit 2,062 Milliarden Euro ausgestattet. Im Vergleich zu anderen Instrumenten ist dies ein kleiner Betrag. Das Instrument für die Entwicklungskooperation verfügt im selben Zeitraum über 16,987 Milliarden Euro, das Instrument für Humanitäre Hilfe über 5,6 Milliarden Euro.

Der Schwerpunkt der Mittelvergabe liegt mit 77 Prozent bei Hilfen in Krisenfällen und sich abzeichnenden Krisen, während für langfristige Maßnahmen im Kontext stabiler Kooperationsbedingungen 19 Prozent eingeplant sind.

3. Peace Building Partnership

Die Peace Building Partnership steht in enger Beziehung zum Stabilitätsinstrument. Auf ihre Schaffung einigten sich das Europäische Parlament und die Kommission im Juni 2006. Ergänzend zur Crisis Platform, dem EU-internen Abstimmungsmechanismus, soll sie die Expertise der Kommission im Bereich zivile Konfliktbearbeitung ausbauen und die Kommunikation zu staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen in den EU-Mitgliedsländern stärken.

Die finanzielle Unterstützung der Peace Building Partnership steht im Zusammenhang mit Artikel 4(3) des Stabilitätsinstruments, der langfristige Maßnahmen im Bereich Kapazitätenaufbau vorsieht.

Zwei Ziele werden mit der Peace Building Partnership verfolgt:

- Aufbau von Kapazitäten nicht-staatlicher Akteure und
- Verbesserung der Kommunikation und des Austauschs zwischen nicht-staatlichen Akteuren, internationale Organisationen und EU-Institutionen.

Die Kommission reagiert damit auf die Tatsache, dass zivilgesellschaftliche Akteure zwar über viele Erfahrungen und Kompetenzen im Bereich Krisenprävention und Friedensförderung verfügen, ihr Zugang zu einer längerfristigen institutionellen Förderung jedoch begrenzt ist. Darüber hinaus wird angestrebt, nicht nur den Erfahrungsaustausch zu verbessern und zu systematisieren, sondern zivilgesellschaftliche Organisationen auch verstärkt in politische Strategiebildung und Konsultationen einzubeziehen. Angeknüpft wird hier an die Arbeit des „Conflict Prevention Network“, das bislang über das Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) gefördert wird und in Zukunft Mittel aus dem Stabilitätsinstrument erhalten soll. Das Konsortium aus zehn europäischen Partnerorganisationen, das erst unlängst unter dem Titel „Initiative for Peace“ seine Arbeit aufge-

nommen hat, konzentriert sich auf sechs Kompetenzcluster –Mediation, regionale Kooperation zu Umwelt, Wirtschaft und natürliche Ressourcen, Sicherheit, Demokratisierung und Transitional Justice, Gender, Capacity Building und Training - und soll in diesen Bereichen Erfahrungen bündeln und sowie einen Beitrag zu Politikberatung leisten.

Annual Action Plan 2007

Erst im November 2007 wurde die Peace Building Partnership offiziell bekannt gegeben. Im Laufe des Jahres 2007 bestand deswegen noch einige Unklarheit über Gestaltung und Verfahren. Nun liegt seit kurzem der Annual Action Plan 2007 vor. Für die Peace Building Partnership ist ein Finanzvolumen von 3,35 Millionen Euro im Jahr 2007 eingeplant. Schwerpunkte bilden drei Bereiche:

Peace Building Partnership

Peace Building Partnership/Internetplattform

Initiative for Peace

1) Kapazitätenaufbau und Frühwarnung

Gefördert werden Maßnahmen zur Stärkung der operationalen Kapazitäten von spezialisierten zivilgesellschaftlichen Organisationen, die im Kontext von Konflikten, fragiler Staatlichkeit und interkommunalen Spannungen arbeiten. Auch der Aufbau von Kapazitäten im Bereich der informellen Mediation (Track II und III), der konfliktsensiblen Entwicklungszusammenarbeit und der Entwicklung von Frühwarnsystemen soll unterstützt werden.

Für diese Maßnahmen sind insgesamt drei Millionen Euro vorgesehen, die maximale Kofinanzierungsrate beträgt 80 Prozent.

2) Best Practices und Erfahrungsaustausch

Um Erfahrungsaustausch und Kommunikation zwischen Nichtregierungsorganisationen und EU-Institutionen zu fördern, soll eine Reihe von Fachgesprächen stattfinden. Den beteiligten Organisationen werden die Kosten zur Vor- und Nachbereitung dieser Veranstaltungen (Erstellung von Papieren, Teilnahmekosten und Verbreitung der Papiere) zu 100 Prozent erstatten. Dafür sind insgesamt 175.000 Euro vorgesehen.

3) Teilnahme an internationalen Netzwerken

Schließlich hat die Kommission 175.000 Euro für die Teilnahme in internationalen Netzwerken, wie etwa dem „Conflict, Peace and Development Cooperation Network“ und der „Fragile States Group“ der OECD/DAC eingeplant. Ziel ist es, die Kohärenz zwischen der Arbeit der EU und anderen Gebern zu gewährleisten.

Für die beiden ersten Bereiche werden voraussichtlich Anfang 2008 Ausschreibungen veröffentlicht, Verträge müssen bis Ende 2008 abgeschlossen sein.

Die Kommission hat für die Peace Building Partnership eine zentrale Kontakt- und Koordinationsstelle eingerichtet. Hier können sich Organisationen, die im Bereich Konfliktprävention und Friedensförderung arbeiten, bei einer Internetplattform registrieren und der Kommission auf freiwilliger Basis Informationen über ihre Aktivitäten zur Verfügung stellen. Die Internetplattform soll den zuständigen Direktionen als Organisationsverzeichnis dienen, um im Falle einer Krise spezifische Organisationen schnell kontaktieren zu können.

4. Herausforderungen

Flexibilität und Kohärenz

Mit der Etablierung des Stabilitätsinstruments im Januar 2007 verfügt die EU über ein rasch einsetzbares Finanzierungsinstrument, welches zu der seit langem geforderten verstärkten Komplementarität des entwicklungs-, außen- und sicherheitspolitischen Engagements beitragen soll. Erste Mittel, u.a. für die Polizeireform im Libanon, Integrationsmaßnahmen im Rahmen der kongolesischen Sicherheitssektorreform, die Ausbildung tschadischer Polizisten und den Justizaufbau in Afghanistan wurden bereits vergeben.

Die Strategiepapiere für längerfristige Maßnahmen sollen Kohärenz zwischen den relevanten Generaldirektionen der Kommission (z.B. DG DEV, ECHO) und dem Rat gewährleisten. Wie sich die Papiere in schon vorhandene Strategien einfügen und welche Konsequenzen dies für die Flexibilität des Instruments hat, bleibt bislang offen. Da mit dem Stabilitätsinstrument auch Aktivitäten in Bereichen der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik gefördert werden können, die in den Kompetenzrahmen des Rates hineinreichen, kann es auch zu Konflikten um die Verwendung von Mittel kommen. Entscheidend wird sein, welche Kohärenzkriterien herangezogen werden, wessen Prioritäten sich durchsetzen und wie im Falle ergänzender Aktivitäten von Kommission und Rat die Abstimmungen verlaufen.

Entwicklung, Humanitäre Hilfe und Sicherheit

In den Debatten um die Entstehung des Stabilitätsinstruments hatten Abgeordnete des Europaparlaments und zivilgesellschaftliche Akteure davor gewarnt, dass dieses Instrument enggefasste sicherheitspolitische Prioritäten der EU verstärken und entwicklungspolitische Verpflichtungen der EU (z.B. zur Erreichung der MDG) in den Hintergrund treten lassen könnte. Die gefundenen Regelungen lassen diese Gefahr heute kleiner erscheinen. Fragen der praktischen Abgrenzung des Stabilitätsinstruments zu den anderen Kommissions-Instrumenten und die Abstimmung untereinander werden sich erst noch herausbilden müssen. Dies gilt nicht nur für die Entwicklungspolitik, sondern auch für andere Bereiche, wie z.B. zu ECHO, dem EU Instrument für humanitäre Hilfe.

Im Sinne der oben genannten Kohärenz bewegen sich tatsächlich einige der durch das Stabilitätsinstrument geförderten Maßnahmen im Kontext ziviler und militärischer ESVP-Missionen oder unterstützen diese direkt. Inwiefern dies zu einer Unterordnung entwicklungspolitischer Ziele der EU, hier insbesondere die Armutsbekämpfung, und zu einer Aufweichung des Prinzips führt, dass die EU prioritär ihre politische Strategie und zivile Aspekte des Konfliktmanagement festlegen will, muss beobachtet werden und hängt wahrscheinlich weniger von der Kommission als der Absprache zwischen der EU und den europäischen Mitgliedsstaaten ab.

Zivilgesellschaft

Mit Blick auf die „Peace Building Partnership“ haben zivilgesellschaftliche Organisationen in Brüssel drei Erwartungen formuliert: die deutliche Anerkennung zivilgesellschaftlicher Kompetenzen im Bereich Friedensförderung, eine stärkere institutionelle Förderung europäischer friedensorientierter NRO durch die EU sowie stärker formalisierte, politische Konsultationsprozesse der NRO mit den EU Institutionen. Diese Erwartungen haben sich bislang kaum erfüllt. In die Formulierung des Aktionsprogramms 2007 waren NRO nicht einbezogen; wie offen die Konsul-

tationen für das nun zu erstellende Programm 2008 gestaltet werden, bleibt abzuwarten. Eine Schwäche der EU Kommission wird wohl auch durch die „Peace Building Partnership“ vorerst nicht behoben: der stärkere Einbezug von und Konsultationen mit Zivilgesellschaft in Konfliktregionen.

5. Weitere Links

Europäische Strukturen

Rat der Europäischen Union

Kommission: Generaldirektion Außenbeziehungen

Kommission: Generaldirektion Entwicklung

EuropeAid

Europäisches Parlament

Europäische Netzwerke

APRODEV (Association of World Council of Churches Related Development Organisations in Europe)

CIDSE (Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité)

CONCORD (European NGO Confederation for Relief and Development)

Conflict Prevention Partnership

EPLO (European Peacebuilding Liaison Office)

EuroStep

Impressum

Gruppe Friedensentwicklung (FriEnt)
c/o BMZ, Adenauerallee139-141
53113 Bonn
Tel. +49-228-535-3259
Fax. +49-228-535-3799
frient@bmz.bund.de
www.frient.de

ISSN: 1861-8634
V.i.S.d.P: Natascha Zupan
Autor: Jost Pachaly
Redaktion: Natascha Zupan

Die Inhalte geben die Meinung des Autors und nicht notwendigerweise die der FriEnt-Mitgliedsorganisationen wieder.