



Initiative zum Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (CBSD): „Versicherheitlichung“ der EU-Entwicklungspolitik?

Zusammenfassung

Sicherheitssektorreform (SSR) bildet ein Kernstück des Engagements der Europäischen Union (EU) zur Vermeidung gewalttätiger Konflikte und zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Der bestehende Rechtsrahmen schließt allerdings die Verwendung von EU-Haushaltsmitteln zur Finanzierung der Unterstützung der Streitkräfte von Partnerländern aus. Im Rahmen der Initiative zum Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung (CBSD) will die EU diese Finanzierungslücke schließen und die Finanzierung von Ausbildung, Ausrüstung und Infrastruktur für militärische Akteure ermöglichen. Dabei liegt der CBSD-Initiative die Annahme zugrunde, dass Sicherheit eine Bedingung für Entwicklung bildet und dass nachhaltige Entwicklung nur erreicht werden kann, wenn staatliche – einschließlich militärischer – Institutionen über angemessene Kapazitäten verfügen.

Zur Umsetzung von CBSD hat die Europäische Kommission im Juli 2016 die Anpassung der Verordnung zur Schaffung des Instruments für Stabilität und Frieden (IcSP) vorgeschlagen. Das IcSP ist das Hauptinstrument der EU zur Finanzierung von Konfliktprävention und friedensfördernden Maßnahmen. Der Vorschlag der Kommission zur Änderung der IcSP-Verordnung sieht die Einführung neuer Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen von CBSD vor. Sowohl innerhalb der EU Institutionen als auch in der breiteren entwicklungspolitischen „Community“ wurde der Vorschlag der Kommission kontrovers diskutiert. Der vorliegende Artikel argumentiert, dass die Umsetzung von CBSD zu einer Versicherheitlichung der EU-Entwicklungspolitik beitragen kann. Die Bereitstellung von Training und Ausrüstung für militärische

Akteure in Ländern wie Somalia und Mali ist notwendig, um die Glaubwürdigkeit und Effektivität der EU als sicherheitspolitischer Akteur sicherzustellen. Allerdings schafft die Verwendung des IcSP zur Finanzierung von CBSD-Aktivitäten einen Präzedenzfall für die Nutzung von entwicklungspolitischen Instrumenten im EU Haushalt zur Finanzierung der Unterstützung militärischer Akteure. Ohne Begründungszusammenhang zwischen den vorgeschlagenen Aktivitäten und den Zielen von EU-Entwicklungspolitik birgt CBSD das Risiko, dass Entwicklungspolitik sicherheitspolitischen Zielen untergeordnet wird.

Ein Schlüsselproblem der Debatte um CBSD besteht in der mangelnden Klarheit bezüglich des Umfangs der vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen. Überdies besteht erhebliche Unsicherheit im Hinblick auf die Rechtsgrundlage der IcSP-Änderungsverordnung. Und schließlich befürchten zivilgesellschaftliche Organisationen, dass CBSD einen Trend zur Verschiebung der EU Prioritäten weg von zivilen und hin zu militärischen Instrumenten zur Krisenbewältigung markiert.

Die wesentliche Herausforderung besteht darin, auf diese Bedenken und Vorbehalte einzugehen und eine geeignete, dauerhafte Regelung zur Finanzierung der CBSD-Aktivitäten im nächsten mehrjährigen EU Finanzrahmen (MFR) von 2021 bis 2027 zu finden. Kurzfristig sind eine höhere Transparenz der geplanten CBSD-Aktivitäten sowie eine substantielle Debatte über deren Verbindungen zu den Zielen von EU-Entwicklungspolitik notwendig. Mittelfristig sollte die EU ein spezifisches Instrument schaffen, das die CBSD-Aktivitäten von der Finanzierung für zivile Konfliktprävention und friedensfördernde Maßnahmen trennt.

Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung

Die EU ist als sicherheitspolitischer Akteur in unterschiedlichen Konfliktsituationen weltweit engagiert. Dabei bildet der Kapazitätsaufbau bei den Sicherheitskräften in Partnerländern ein Kernstück des Engagements der EU zur Vermeidung gewalttätiger Konflikte und zur Stabilisierung von Post-Konflikt-Situationen. Das EU-Engagement im Bereich Sicherheitssektorreform und Kapazitätsaufbau wird durch unterschiedliche Instrumente implementiert, wie etwa im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), über das IcSP sowie die Afrikanische Friedensfazilität (APF) (siehe Tabelle 1). Obwohl diese Instrumente eine große Bandbreite an Aktivitäten abdecken und sich an verschiedene Adressaten richten, ermöglicht es der bestehende institutionelle Rahmen der EU nicht, Haushaltsmittel für die Bereitstellung von Ausrüstung und Infrastruktur für Armeen von Partnerländern einzusetzen.

Zur Überwindung dieser Finanzierungslücke haben die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik im April 2015 eine gemeinsame Mitteilung zum „Kapazitätsaufbau zur Förderung von Sicherheit und Entwicklung“ („Capacity Building in Support of Security and Development“, CBSD) herausgegeben. Im Rahmen der CBSD-Initiative will die EU Akteure im Sicherheitssektor – einschließlich militärischer Akteure – in Partnerländern effektiver unterstützen.

Das Argument für die Stärkung der Zusammenarbeit mit militärischen Akteuren beruht auf den Erfahrungen aus den militärischen Ausbildungsmissionen im Rahmen der GSVP in Mali (EUTM Mali) und Somalia (EUTM Somalia). In beiden Ländern wurden die Ausbildungsbemühungen der EU durch den Mangel an erforderlicher Ausrüstung und Infrastruktur wie etwa Kommunikationsgeräte, Schutzwesten und adäquate Ausbildungsstätten unterminiert.

Die im Rahmen von CBSD vorgesehenen Unterstützungsmaßnahmen sollen Projekte zur Förderung von Ausbildung und Beratung sowie die Bereitstellung von nicht-tödlicher Ausrüstung und Infrastruktur beinhalten. Die Finanzierung wiederkehrender Militärausgaben, die Beschaffung von Mu-

nitiation und Waffen sowie die Bereitstellung von Ausbildungsleistungen zur allgemeinen Fähigkeitenverbesserung von Streitkräften sind auch weiterhin von einer Finanzierung durch die EU ausgenommen.

Die Aktivitäten werden bis zum Ende des aktuellen MFR (2020) mit einem zusätzlichen Betrag von 100 Millionen € durch das IcSP finanziert. Zur Generierung dieser Finanzmittel hatte die Kommission ursprünglich eine Umschichtung von Geldern aus den Budgets des Instruments für die Entwicklungszusammenarbeit (DCI), des Europäischen Nachbarschaftsinstruments (ENI) der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und den Reserven der Rubrik IV des MFR mit einem Anteil von jeweils 25 Prozent pro Finanzierungsquelle vorgeschlagen. Die neuen Unterstützungsmaßnahmen werden nur unter der Bedingung erbracht, dass die EU ihre Ziele in den Partnerländern nicht durch den Rückgriff auf zivile Akteure erreichen kann oder in Fällen, in denen eine ernsthafte Bedrohung des Funktionierens staatlicher Institutionen, der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten besteht.

Einsatz des geeigneten Instruments?

Der Vorschlag zur Änderung des IcSP hatte eine hitzige Debatte auf europäischer Ebene, insbesondere im Europäischen Parlament, ausgelöst. Die IcSP-Verordnung beruht auf den Artikeln 209 und 212 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die sich auf die EU-Entwicklungspolitik beziehen. Eine Schlüsselfrage in der Debatte besteht nun darin, ob das IcSP überhaupt das richtige Instrument für die Umsetzung von CBSD ist. Der Gesetzgebungsvorschlag der Kommission verbindet CBSD mit der EU-Verpflichtung zur Umsetzung der Agenda 2030 und den Zielen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung (SDGs). Diesbezüglich argumentiert die Kommission, dass die Unterstützung der Sicherheitsinstitutionen in Partnerländern einen Beitrag zur Erreichung von SDG 16 leistet, das auf die Förderung friedlicher und inklusiver Gesellschaften abzielt.

Die Gegner des Vorschlags der Kommission vertreten die Ansicht, dass CBSD in den Geltungsbereich der GSVP fällt und nicht über ein Entwicklungsinstrument finanziert werden sollte. Überdies argumentieren Kritiker, dass der Aufbau von Kapazi-

	EU Missionen/Operationen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)	Instrument, das zu Stabilität und Frieden beiträgt (IcSP)	Friedensfazilität für Afrika (APF)
Tätigkeitsbereich	Ausbildung/Beratung	Ausbildung/Beratung und Ausrüstung	Ausbildung/Beratung, Ausrüstung und Personalgehälter
Adressaten	Zivile und militärische Sicherheitskräfte	Zivile Sicherheitskräfte	Zivile und militärische Sicherheitskräfte
Geltungsbereich	Global	Global	Regional (Afrika)
Einschränkungen	<ul style="list-style-type: none"> Bereitstellung von Ausrüstungen und Infrastruktur für Partnerländer nicht möglich 	<ul style="list-style-type: none"> Unterstützung der Streitkräfte von Partnerländern nicht möglich 	<ul style="list-style-type: none"> Unterstützung nur zur Förderung regionaler Friedensoperationen Exklusiver geographischer Fokus auf Afrika

Quelle: Autor; basierend auf öffentlichen EU-Quellen und Furness (2011)

täten militärischer Akteure zur Förderung autoritärer Strukturen in den Partnerländern beiträgt. Ein weiterer wichtiger Grund, aus dem der Vorschlag der Kommission insbesondere im Europäischen Parlament skeptisch aufgenommen wurde, bezieht sich auf die Wahrnehmung des IcSP als Hauptinstrument der EU für die zivile Konfliktprävention und -bewältigung.

Generell ist der thematische Fokus von IcSP finanzierten Projekten sehr breit (siehe Abb. 1). Der Kapazitätsaufbau ziviler Sicherheitsakteure bildet somit nur einen Bestandteil einer großen Bandbreite von durch das IcSP finanzierten Tätigkeiten. Dies erklärt auch, wieso das IcSP insbesondere von Seiten des Europäischen Parlaments primär als Instrument ziviler Konfliktbearbeitung betrachtet wird (Bergmann, im Druck).

Tendenziell steigender Sicherheitsfokus der EU-Entwicklungspolitik

Es scheint unbestreitbar, dass die EU ihre Glaubwürdigkeit und Effektivität gefährdet, wenn sie malische und somalische Soldaten ausbildet, ohne deren adäquate Versorgung mit Ausrüstung und Infrastruktur zu gewährleisten. Allerdings ist die Entscheidung, die vorgeschlagenen Tätigkeiten durch das IcSP zu finanzieren, auch mit dem breiteren Risiko verbunden, dass die Instrumente der EU-Entwicklungspolitik im zunehmendem Maße sicherheitspolitischen Zielen untergeordnet werden und damit zu einer „schleichenden Versicherheitlichung“ der EU-Entwicklungspolitik beitragen (Furness & Gänzle, 2016, S. 138).

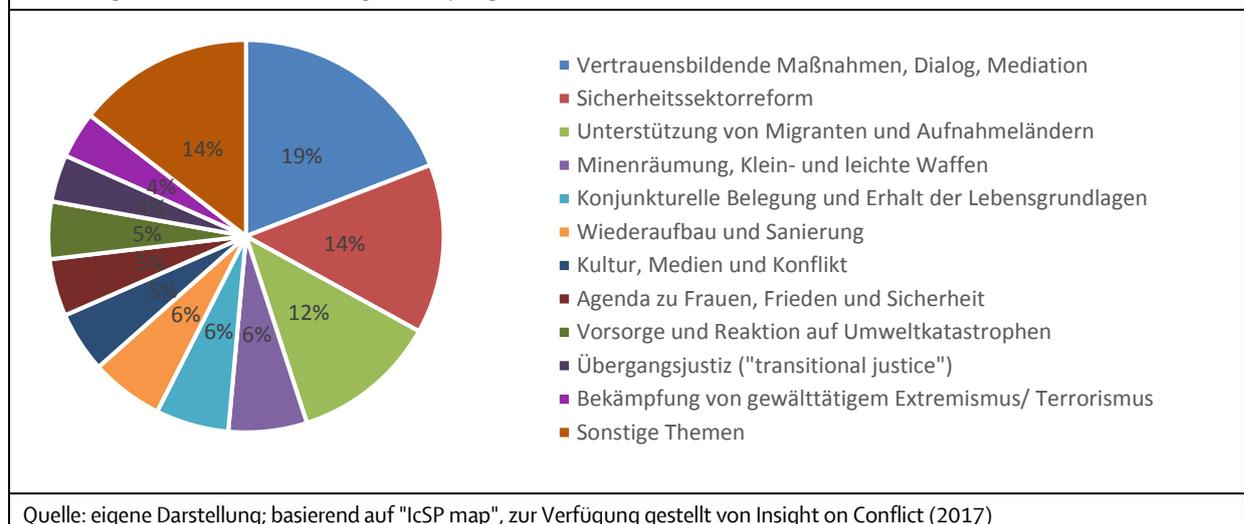
Ein Hauptgrund für die große Skepsis gegenüber dem Vorhaben liegt in der schwachen Begründung des Zusammenhangs zwischen CBSD und den Zielen der EU-Entwicklungspolitik. Der Verweis auf die Agenda 2030 und den Diskurs der EU über den „Sicherheits-Entwicklungs-Nexus“ allein reicht für die Klärung der Frage, welchen Beitrag die vorgeschlagenen Aktivitäten zu nachhaltiger Entwicklung und der Umsetzung der SDGs leisten, nicht aus. Ohne eine weitere Klärung und Spezifizierung des Verhältnisses von Sicherheit und Entwicklung in der EU Außenpolitik besteht das Risiko, dass der Sicherheits-Entwicklungs-Nexus zu einem in-

haltsleeren Schlagwort wird, das zur Rechtfertigung des Ausbaus sicherheitsbezogener Maßnahmen mit entwicklungspolitischen Geldern und Instrumenten wird.

Außerdem ist die Rechtsgrundlage der IcSP-Änderungsverordnung nach wie vor strittig. Der Hauptstreitpunkt besteht dabei darin, ob die vorgesehenen Maßnahmen in den Bereich der Entwicklungspolitik oder der GASP fallen und damit die entsprechenden Artikel des EU-Vertrags als Rechtsgrundlage benötigen (Artikel 209/212 AEUV bzw. Artikel 28 AEUV). Die Juristischen Dienste des Rates, der Kommission und des Parlamentes sind zu unterschiedlichen Bewertungen der Frage gelangt, ob Artikel 209 und 212 die korrekte Rechtsgrundlage für CBSD bilden. Somit besteht auch zukünftig weiterhin erhebliche Rechtsunsicherheit im Hinblick auf Maßnahmen an der Schnittstelle zwischen Sicherheit und Entwicklungspolitik.

Diese Unsicherheit wird weiterhin durch die Tatsache befeuert, dass sowohl die Kommission als auch der Rat eine Verbindung des Gesetzgebungsvorschlags mit den OECD/DAC-Kriterien für Entwicklungshilfe (ODA) abgelehnt haben. Paradoxerweise bestätigt das im September 2017 verabschiedete Mandat des Europäischen Parlaments für Verhandlungen mit der Europäischen Kommission und dem Rat Art. 209/212 als Rechtsgrundlage des Gesetzgebungsvorschlags, verlangt aber gleichzeitig, dass keine „Entwicklungsgelder“ (d.h. Gelder des DCI) für diesen Zweck eingesetzt werden. Schlussendlich sind die Kommission, der Rat und das Parlament im November zu der finalen Vereinbarung gelangt, dass DCI-Gelder nicht zur Finanzierung von CBSD-Aktivitäten eingesetzt werden sollen. Die ersten CBSD-Maßnahmen werden voraussichtlich im Januar 2018 umgesetzt. Unabhängig von diesem Ergebnis sollte jedoch betont werden, dass die Grundfrage, wie – und mit welchen Instrumenten – die EU die Schnittstelle von Sicherheits- und Entwicklungspolitik adressiert, ungelöst bleibt. De facto hat die CBSD-Initiative erhebliche politische und rechtliche Unsicherheit verursacht, die das Risiko birgt, die Grenzen zwischen Entwicklungs- und Sicherheitspolitik weiter zu verwischen.

Abbildung 1: Thematische Verteilung IcSP Projektgelder



Schließlich besteht ein implizites Risiko, dass die CBSD-Initiative eine Trendwende markiert hin zu einem stärkeren Fokus auf militärische Instrumente der Krisenbewältigung. Angesichts des begrenzten finanziellen Spielraums für CBSD-Aktivitäten sowie des Fokus auf nicht-tödliche Ausrüstung scheint dieses Risiko auf den ersten Blick betrachtet gering. Allerdings sollten angesichts des aktuell starken Fokus der EU auf Sicherheit und Verteidigungsangelegenheiten hin zu einer Europäischen Verteidigungsunion solche Bedenken nicht einfach weggewischt werden.

Politikempfehlungen

Zum kurzfristigen Umgang mit den Bedenken zur CBSD-Initiative sowie zur mittelfristigen Erzielung einer dauerhaften Lösung zur Überwindung der EU Finanzierungslücke sollten politische Entscheidungsträger die folgenden drei Empfehlungen berücksichtigen.

1) Spezifizierung des Zusammenhangs zwischen CBSD/SSR und EU-Entwicklungspolitik

Die Notwendigkeit von CBSD/SSR zur Förderung von *Entwicklung* in fragilen Staaten sollte stärker inhaltlich begründet werden. Der Sicherheits-Entwicklungs-Nexus, der zu einem wichtigen Mantra im politischen Diskurs der EU geworden ist, muss weiter mit Inhalt gefüllt werden. Ansonsten wird er zu einer leeren Worthülse, die zu einer Rechtfertigung von sicherheitspolitischen Maßnahmen dient, ohne deren Implikationen für nachhaltige Entwicklung zu berücksichtigen. Auch im Zuge der Umsetzung ihres „integrierten Ansatzes“ zu Konflikten und Krisen, wie in der EU Globalen Strategie (EUGS, 2016) festgelegt, muss die EU die Verbindungslinien und Grenzen zwischen ihrer Sicherheits- und Entwicklungspolitik weiter spezifizieren. Diesem Zweck könnte ein Nachfolgedokument zur EUGS dienen, zum Beispiel eine gemeinsame Mitteilung von Kommission und HV, die sich speziell auf

den EU-Ansatz zur Konfliktprävention und den Sicherheits-Entwicklungs-Nexus konzentriert.

2) Schaffung größerer Transparenz zu CBSD Aktivitäten

Um die Bedenken im Hinblick auf die Militarisierung des EU-Engagements im Bereich Konfliktvermeidung und Friedensförderung auszuräumen, ist größere Transparenz im Hinblick auf die im Rahmen von CBSD zukünftig finanzierten Maßnahmen notwendig. So sollte die Europäische Kommission insbesondere mehr Informationen über die konkreten, zu finanzierenden Arten von Ausrüstung und Infrastruktur zur Verfügung stellen und genauer erklären, wie sichergestellt werden soll, dass diese Ausrüstungen nicht zum Schaden der Bevölkerung der Partnerländer oder zur Verletzung von Menschenrechtsnormen eingesetzt werden.

3) Schaffung eines Instruments für den Kapazitätsaufbau bei militärischen Akteuren

Die Anpassung des IcSP ist nur eine temporäre Maßnahme bis zum Jahr 2020. Daher sollte die EU im nächsten MFR von 2021 bis 2027 ein eigenes Instrument zur Finanzierung des Kapazitätsaufbaus bei militärischen Akteuren schaffen. Ein solches Instrument, das vom IcSP und anderen Instrumenten der EU-Entwicklungspolitik getrennt ist, könnte Sorgen über den zunehmenden Sicherheitsfokus der europäischen Entwicklungspolitik lindern. Die tragfähigste Option könnte ein EU Treuhandfonds für Frieden und Sicherheit außerhalb des EU Haushalts sein, in den EU Mitgliedstaaten und Dritte einzahlen könnten. Allerdings sollte die Schaffung eines solchen Fonds nicht auf Kosten der Finanzierung für zivile Maßnahmen zur Konfliktvermeidung und Friedensförderung gehen. Überdies würde die Schaffung eines Treuhandfonds außerhalb des EU Haushalts einen Verlust der demokratischen Kontrolle des Europäischen Parlaments über die Maßnahmen im Rahmen von CBSD implizieren.

Literatur

- Bergmann, J. (im Druck). *The security-development nexus in EU external policy and the instrument contributing to stability and peace* (Discussion Paper). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Furness, M. (2011). *Sustaining EU financing for security and development: The difficult case of the African Peace Facility* (Briefing Paper 7/2011). Bonn: German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Furness, M., & Gänzle, S. (2016). The European Union's development policy: A balancing act between "a more comprehensive approach" and creeping securitization. In S. Brown & J. Gravingholt, *The securitization of foreign aid* (pp. 138-162). London: Palgrave Macmillan.
- Insight on Conflict. (2017). *IcSP map*. Daten verwendet vom Juni 2017. Abgerufen von <https://icspmap.eu>
- Dieses Papier ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Europas Rolle in der Welt: Von Entwicklungszusammenarbeit zu Politik für globale Entwicklung?“ des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik (DIE) entstanden, das vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) finanziert wird.



Dr. Julian Bergmann
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)