

FRIEDEN UND SICHERHEIT

EU-INSTRUMENTE ZUR BEKÄMPFUNG VON INSTABILITÄT UND KRISEN

Volker Hauck, Sophie Desmidt
Januar 2025



Die Europäische Union verfügt über eine Reihe von Instrumenten, um außerhalb des eigenen Territoriums Frieden zu sichern und Instabilität und Krisen entgegenzuwirken.



Der vorliegende Text gibt einen kurzen Überblick über diese Instrumente und ihre Anwendungsmöglichkeiten. Er fasst die wichtigsten politischen Gremien zusammen, die an der Strategieformulierung, Entscheidungsfindung und Umsetzung des Engagements der EU in diesem Bereich beteiligt sind.



Das Instrumentarium und seine Anwendung wird an einem Länderbeispiel veranschaulicht. Der Text schließt mit einigen grundsätzlichen Überlegungen zum begrenzten Handlungsspielraum der EU angesichts von Instabilität und Krisen.

EU-INSTRUMENTE ZUR BEKÄMPFUNG VON INSTABILITÄT UND KRISEN

Dieser Text beschäftigt sich mit den Instrumenten, die die EU einsetzt, um außerhalb ihrer Grenzen Frieden zu fördern und Instabilität und Krisen entgegenzuwirken. Er richtet sich an Entscheidungsträger und Personen, die im Bereich der Außenpolitik tätig sind, und soll ihnen einen kompakten Überblick über das Instrumentarium der EU und seine Anwendung verschaffen. Es werden die wichtigsten EU-Institutionen beschrieben, die bei Krisenmanagement und Konfliktprävention eine wichtige Rolle spielen. Der Text fasst die maßgeblichen politischen Gremien zusammen, die an der Strategieformulierung, Entscheidungsfindung und Umsetzung des Engagements der EU in diesem Bereich beteiligt sind. Darüber hinaus werden die verschiedenen politischen, finanziellen und militärischen Instrumente vorgestellt, die der EU zur Friedenserhaltung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zur Verfügung stehen. Der Text zeigt auf, wie Entscheidungen getroffen und operativ umgesetzt werden, und veranschaulicht anhand eines Länderbeispiels die Anwendung der vorgestellten Instrumente. Das Dokument schließt mit einer kurzen analytischen Anmerkung, in der die Grenzen der EU bei der Steuerung ihrer Reaktionen auf Instabilität und Krisensituationen aufgezeigt werden.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
www.fes.de/stiftung/internationale-arbeit

Inhalt

1	EINLEITUNG	2
2	RELEVANTE EU-INSTITUTIONEN	2
3	POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSGREMIEN, ARBEITSGRUPPEN UND AUSSCHÜSSE	3
4	DIE POLITISCHEN, FINANZIELLEN UND MILITÄRISCHEN INSTRUMENTE DER EU	4
4.1	Politische Instrumente	4
4.2	Finanzielle Instrumente	4
4.3	Militärische Instrumente	5
5	WIE ENTSCHEIDUNGEN GETROFFEN UND UMGESETZT WERDEN	6
6	LÄNDERBEISPIEL: ANWENDUNG VON EU-INSTRUMENTEN IN SOMALIA	7
7	MASSNAHMENANALYSE	7

1 EINLEITUNG

Diese *FES-Perspektiven* richten den Fokus auf die Instrumente, mit denen die Europäische Union (EU) außerhalb ihrer Grenzen Frieden fördert und Instabilität und Krisen bekämpft.¹ Sie sollen einem breiten Publikum von Entscheidungsträgern und anderen außenpolitischen Akteuren, die sich einen kompakten Überblick über die Instrumente der EU und ihre Anwendung verschaffen wollen, Informationen an die Hand geben. Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten EU-Institutionen aufgeführt, die von zentraler Bedeutung sind, wenn es darum geht, Instabilität entgegenzuwirken und Krisen zu verhindern. Im zweiten Schritt werden die wichtigsten politischen Gremien zusammengefasst, die an der Formulierung von Strategien, der Entscheidungsfindung und der Umsetzung des Engagements der EU in diesem Bereich beteiligt sind. Drittens werden die politischen, finanziellen und militärischen Instrumente vorgestellt, die der EU zur Verfügung stehen, um Frieden zu sichern und Instabilität, Krisen und Konflikte entgegenzuwirken. Viertens wird ein Einblick gegeben, wie Entscheidungen initiiert und operativ umgesetzt werden,² und fünftens wird anhand eines Länderbeispiels die Anwendung der genannten Instrumente illustriert. Das Dokument schließt mit einer kurzen analytischen Anmerkung, in der die Grenzen der EU bei der Steuerung ihrer Reaktionen auf Instabilität und Krisensituationen aufgezeigt werden.

2 RELEVANTE EU-INSTITUTIONEN

Die komplexe Struktur und Zusammenarbeit der EU-Institutionen, die die Außenbeziehungen der Europäischen Union koordinieren, muss vor dem Hintergrund der bisherigen EU-Außenpolitik verstanden werden. Diese beruhte in der Vergangenheit auf zwei »Säulen«: der »Gemeinschaftssäule« und der »intergouvernementalen Säule«. Die erste Säule war supranationaler Natur und umfasste Handel, Entwicklung, Landwirtschaft und andere Bereiche. Die Beschlüsse der EU-Institutionen wurden auf der Grundlage von Konsultationen und Vereinbarungen mit den EU-Mitgliedstaaten gefasst. Die zweite Säule war die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in der Außen- und Sicherheitspolitik. Alle Entscheidungen wurden von den Mitgliedstaaten einstimmig getroffen. Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) sollte die Struktur der EU vereinfacht werden, indem die Säulenstruktur abgeschafft und die beiden Säulen zu einer Rechtspersönlichkeit zusammengefasst wurde. Heute arbeitet die *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)* der EU zwar nach wie vor mit einem zwischenstaatlichen Ansatz, aber sie ist stärker in das institutionelle Gesamtgefüge der EU integriert, was im Ver-

gleich zu früher ein kohärenteres außenpolitisches Handeln ermöglicht.

Die EU verfügt sowohl auf Brüsseler Ebene als auch in ihren diplomatischen Vertretungen über eine Vielzahl von Akteuren, Institutionen und Fachabteilungen, die sich mit externen Krisen und Instabilitäten befassen. Der **Europäische Auswärtige Dienst (EAD)** wurde 2011 eingerichtet und unterstützt den *Hohen Vertreter (HV)* der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der auch als *Vizepräsident (VP)* der Europäischen Kommission fungiert.³ Der EAD leitet rund 140 EU-Delegationen und Büros,⁴ ist der diplomatische Dienst der EU und vertritt sie außen- und sicherheitspolitisch. Er koordiniert die GASP der Mitgliedstaaten und beteiligt sich an der Formulierung, Umsetzung und Überwachung der außenpolitischen Strategien und Maßnahmen der EU. Der EAD ist nicht Teil der Kommission, arbeitet aber eng mit allen Institutionen zusammen, die im Bereich der internationalen Zusammenarbeit, der humanitären Politik und der Sicherheitspolitik der EU tätig sind.

Zu den Aufgaben der für Frieden, Sicherheit und Verteidigung zuständigen Abteilung des EAD gehören die Förderung eines integrierten Konzeptes für Friedenssicherung, Sicherheit und Krisenprävention sowie Fragen der Terrorismusbekämpfung und hybrider Bedrohungen. Der EAD koordiniert zivile und militärische Missionen und Operationen im Rahmen der *Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)* der EU und spielt damit eine entscheidende Rolle bei der Krisenbewältigung und Konfliktprävention. Im EAD ist auch der Militärstab der EU angesiedelt, der direkt dem Hohen Vertreter/Vizepräsidenten untersteht und militärische Expertise in den Bereichen Frühwarnung, Aufklärung, militärische Operationen und Logistik bereitstellt.⁵

Es gibt mehrere Abteilungen der **Europäischen Kommission**, zu deren Schwerpunktaufgaben gehört, Frieden zu fördern und (sowohl natürlichen als auch von Menschen verursachten) Krisen, Instabilitäten und Konflikten entgegenzuwirken. Dazu zählen die *Generaldirektion (GD) für Internationale Partnerschaften (GD INTPA)*,⁶ die für internationale Zusammenarbeit zuständig ist, und die GD für *Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR)*,⁷ in deren Zuständigkeitsbereich – mit Antritt der neuen Kommission am 1. Dezember 2024 – die Beziehungen und das Engagement der EU gegenüber den unmittelbar an den Osten der EU angrenzenden Nachbarn fallen. Die zum Dezember 2024 eingerichtete GD Mittelmeer ist verantwortlich für die Beziehungen der EU zu ihren Nachbarn im Süden. Der *Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI)* wurde eigens für die operative und finanzielle Implementierung des GASP-

1 Auf interne Mechanismen der EU-Krisenreaktion wie zum Beispiel der Europäischen Verteidigungsfonds – das Instrument der Europäischen Kommission zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Verteidigungsbereich – wird in diesem Text nicht eingegangen.

2 Die Beschreibung des Entscheidungsprozesses beschränkt sich auf die wichtigsten Strukturen und Verfahrensabläufe der EU. An der Festlegung der Agenda und an Entscheidungsprozessen können auf beiden Seiten – also auf Seiten der EU-Institutionen und der EU-Mitgliedstaaten – auch andere Akteure beteiligt sein.

3 Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), [Background and creation](#)

4 EAD, *Die EU in the World: Diplomatic Representations and ongoing Missions and Operations*

5 Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD), [Organisational chart](#)

6 Europäische Kommission, [Directorate General for International Partnerships](#) (DG INTPA).

7 Europäische Kommission, [Directorate-General for European Neighbourhood and Enlargement Negotiations](#) (DG NEAR)

Haushalts eingerichtet. Er untersteht dem HRVP und arbeitet sehr eng mit dem EAD zusammen, der über keinen eigenen operativen Haushalt verfügt (FPI und EAD sind in demselben Gebäude untergebracht).⁸ Die Generaldirektionen INTPA und NEAR implementieren gemeinsam mit dem FPI das wichtigste EU-Finanzinstrument für das außenpolitische Handeln der EU: das *Instrument für Nachbarschaftspolitik, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt (NDICI-Global Europa)*. Ein weiterer institutioneller Akteur der Kommission ist die Generaldirektion *Europäischer Katastrophenschutz und humanitäre Hilfe (GD ECHO)* (siehe unten). Sie stützt sich in ihren Entscheidungen und Maßnahmen auf humanitäre Grundsätze und ist dabei nicht an Weisungen anderer EU-Akteure gebunden.

Die **EU-Delegationen**, die eine den Botschaften vergleichbare Funktion wahrnehmen, haben für Länder und Regionen, in denen Unterstützung für die internationale Zusammenarbeit geleistet wird, eine politische Abteilung und eine Kooperationsabteilung. In Ländern mit europäischen Militäroperationen können EU-Delegationen auch mit Militärberatern besetzt sein, oftmals mit einem regionalen Portfolio. Die Generaldirektionen **ECHO und FPI unterhalten Regionalbüros**, die in der Regel in den Dienstgebäuden der EU-Delegationen oder nahebei untergebracht sind. Der Leiter der EU-Delegation in einem Land führt auch den Vorsitz bei den Sitzungen der »Heads of Missions (HOMs)«, in denen alle akkreditierten Botschafter der EU-Mitgliedstaaten und alle anderen Missionsleiter der EU (zum Beispiel von zivilen oder militärischen Missionen) zusammenkommen.

3 POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSGREMIEN, ARBEITSGRUPPEN UND AUSSCHÜSSE

Da es keine gemeinsame Zuständigkeit für die EU-Außenpolitik gibt, folgen die genannten EU-Institutionen den allgemeinen politischen und strategischen Vorgaben der EU-Mitgliedstaaten und ihrer Vertretung in Brüssel. Weisungen werden vor allem vom **Europäische Rat**⁹ zu allgemeinen friedens- und sicherheitspolitischen Themen erhalten – wie zum Beispiel bezüglich der Unterstützung der Ukraine – und vom *Rat für Auswärtige Angelegenheiten (FAC)*, der sich aus den Außenministern aller EU-Mitgliedstaaten zusammensetzt. Er ist ein *Organ des Rates der Europäischen Union*.¹⁰ Je nach Tagesordnung kann der Rat die Verteidigungsminister (zur Beratung über die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) oder die Entwicklungsminister (zu Fragen der Entwicklungszusammenarbeit) einberufen. Im Rahmen der im halbjährlichen Turnus wechselnden EU-Präsidentschaften

hat jeweils der EU-Mitgliedstaat, der den Vorsitz übernimmt, das Initiativrecht für die Festlegung der untergeordneten Agenden für die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe, über die dann im FAC weiter verhandelt werden muss. Die übergeordnete Agenda des FAC muss mit dem HRVP als Vorsitz abgestimmt werden – eine Änderung, die seit dem Vertrag von Lissabon gilt.

Eine Reihe von Vorbereitungsgremien (Arbeitsgruppen oder Ausschüsse) informieren den Rat der Europäischen Union und unterstützen seine Arbeit. Das *Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK)* setzt sich aus den Botschaftern der Mitgliedstaaten in Brüssel zusammen und wird vom EAD geleitet. Es tritt zweimal wöchentlich und bei Bedarf häufiger zusammen, um die internationale Lage zu bewerten und dem Europäischen Rat strategische Ansätze und politische Optionen zu empfehlen. Das *PSK* gibt Leitlinien für die militärischen Ausschüsse und Verbände vor und wirkt somit auch an der politischen Kontrolle und strategischen Ausrichtung der Kriseneinsätze der EU mit.¹¹

Mehrere Arbeitsgruppen, die sich in der Regel aus Diplomaten der Ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten in Brüssel zusammensetzen, wirken an der Vorbereitung der Arbeit des Rates der Europäischen Union mit. Dazu gehören die Arbeitsgruppe *Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe (COHAFA)*, die Arbeitsgruppe *Entwicklungszusammenarbeit und internationale Partnerschaften (CODEV-PI)* und die Arbeitsgruppe *Terrorismus (Internationale Aspekte) (TWP-COTER)*, die eng mit dem Büro des EU-Koordinators für Terrorismusbekämpfung zusammenarbeiten.¹² Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) wird vom Ausschuss für die zivilen Aspekte der Krisenbewältigung (CIVCOM) und der Politisch-Militärischen Gruppe (PMG) unterstützt.

Das **Europäische Parlament (EP)** einschließlich des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten (AFET) und des Unterausschusses für Sicherheit und Verteidigung ist mit seinen legislativen, aufsichtsrechtlichen und haushaltsrechtlichen Zuständigkeiten ein wichtiger Akteur im Rahmen der Außenpolitik der EU. Das EP hat zwar nicht den gleichen direkten Einfluss auf die Außenpolitik wie die Kommission oder der Rat, übt aber eine Aufsichtsfunktion aus und bildet zusammen mit dem Rat die Haushaltsbehörde der EU. Es kann den EU-Haushalt in seiner Gesamtheit billigen, ändern oder ablehnen. Dies schließt auch die Mittelzuweisungen für Außenpolitik, auswärtiges Handeln und internationale Entwicklung ein. Das EP wird auch über wichtige GASP- und GSVP-Entscheidungen informiert und kann seine Mitglieder mit Zustimmung des betreffenden Landes zur Wahlbeobachtung in Drittländer entsenden.¹³

⁸ Europäische Kommission, *Service for Foreign Policy Instruments*

⁹ Er setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs aller EU-Mitgliedstaaten sowie den Präsidenten des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission zusammen und ist das höchste politische Entscheidungsgremium der EU.

¹⁰ In dieser Institution, die auch als Ministerrat bekannt ist, sind Minister (aus verschiedenen Ressorts) aus allen EU-Mitgliedstaaten vertreten.

¹¹ Europarat, *Political and Security Committee (PSC)*

¹² Europarat, *Council preparatory bodies*

¹³ Europäisches Parlament, *Foreign policy: aims, instruments and achievements*

4 DIE POLITISCHEN, FINANZIELLEN UND MILITÄRISCHEN INSTRUMENTE DER EU

Die EU kann mit ihren politischen, finanziellen und militärischen Instrumenten auch außerhalb ihrer Grenzen aktiv werden. Häufig setzt sie ihre Instrumente in verschiedenen Kombinationen gleichzeitig ein, wenn sie auf Instabilität, Krisensituationen und Konflikte reagiert.¹⁴

4.1 POLITISCHE INSTRUMENTE

Folgende politische Instrumente können zur Unterstützung der Arbeit und der Maßnahmen der oben genannten Akteure und Organisationen herangezogen werden:

Die **EU-Sonderbeauftragten (EURSRs)** vertreten die Politik und die Interessen der EU in bestimmten Regionen und Ländern (zum Beispiel am Horn von Afrika) und unterstützen den Hohen Vertreter/Vizepräsidenten der EU in den betreffenden Regionen. Die Sonderbeauftragten werden vom Hohen Vertreter/Vizepräsidenten vorgeschlagen und sind ihm gegenüber rechenschaftspflichtig. Ihr Mandat und ihr Budget werden jedoch vom Rat festgelegt. In der Vergangenheit hat die EU auch eine Reihe von **EU-Sonderbeauftragten** für Themenkomplexe wie Abrüstung und Nichtverbreitung oder für bestimmte Länder wie Afghanistan ernannt.¹⁵ Um ihren Strategien und Programmen ein Fundament zu geben, führt die EU darüber hinaus auf verschiedenen Ebenen einen **politischen und strategischen Dialog** mit und in Partnerländern – manchmal gemeinsam mit oder im Namen von EU-Mitgliedstaaten. Die EU-Delegationen auf Länder- und Regionalebene sind ebenfalls in den politischen und strategischen Dialog eingebunden, in der Regel unter der Federführung des EU-Delegationsleiters. Der politische Dialog kann gemeinsam mit dem EAD oder den zuständigen Generaldirektionen geführt werden, beispielsweise mit der Generaldirektion Internationale Partnerschaften (GD INTPA) oder der Generaldirektion Nachbarschaftspolitik und Erweiterungsverhandlungen (GD NEAR). Ein weiteres wichtiges politisches Instrument sind **restriktive Maßnahmen (Sanktionen)**, die von der EU verhängt werden. Sanktionen werden immer flankierend zum politischen Dialog oder anderen Maßnahmen eingesetzt und können unterschiedliche Formen annehmen.¹⁶ Die EU kann auch sektorale Maßnahmen ergreifen, wie wirtschaftliche und finanzielle Restriktionen (zum Beispiel Ein- und Ausfuhrbeschränkungen, Beschrän-

kungen von Bankdienstleistungen) oder Waffenembargos (Verbot der Ausfuhr bestimmter Militärgüter).

Darüber hinaus sind hier zwei weitere Arten von Maßnahmen zu nennen. Erstens betreibt und unterstützt die EU **Konfliktvermittlung und den Friedensdialog**.¹⁷ Dies kann auf hochrangiger Ebene durch die EU selbst erfolgen; ein Beispiel aus der Vergangenheit ist der Vermittlungs- und Dialogprozess zur nuklearen Sicherheit mit dem Iran. Die EU unterstützt aber auch Vermittlungsprozesse auf anderen Ebenen, indem sie Organisationen finanziert, die solche Prozesse durchführen und in den Bereichen Friedensförderung und Mediation tätig sind. Zweitens finanziert die EU **Wahlbeobachtung und entsendet Wahlbeobachtungsmissionen**.¹⁸ Die EU leistet Unterstützung bei der Wahlbeobachtung in Kontexten mit erhöhtem Konfliktpotenzial oder stellt Finanzmittel für Prozesse bereit, die den friedlichen Dialog fördern, sowie auch für Vermittlungsbemühungen vor oder nach Wahlen. Diese Unterstützung ist als politisches Instrument zu verstehen, da sie im Zusammenwirken mit Kooperationsprogrammen und politischem Dialog die Grundwerte der EU in Bezug auf Demokratie und gute Regierungsführung stärkt.

4.2 FINANZIELLE INSTRUMENTE

Die EU verfügt über eine Reihe von Finanzinstrumenten, um Instabilität, Krisensituationen und Konflikten entgegenzuwirken. Einige dieser Instrumente sind im Gesamthaushalt der EU (»on-budget«) enthalten und somit Teil des Haushalts, der von der Europäischen Kommission vorgeschlagen und mit dem Europäischen Parlament und dem Rat verhandelt wird. Andere sind »off-budget«. Dies bedeutet, dass die Entscheidungen ohne direkte Beteiligung des Europäischen Parlaments von den EU-Mitgliedstaaten getroffen werden.¹⁹

Die europäische Finanzierung kann über drei Instrumente erfolgen. Die ersten beiden Instrumente, die im Folgenden vorgestellt werden, sind im aktuellen siebenjährigen *Mehrfährigen Finanzrahmen (MFR)* der EU für den Zeitraum 2020 bis 2027 verankert²⁰: das bereits erwähnte *Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und Internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt* (NDICI-GE) und das EU-Budget für humanitäre Hilfe sowie drei Sonderfonds.²¹ Die Umsetzung des dritten Instruments, der *Europäischen Friedensfazilität (EPF)*, obliegt dem Rat.

¹⁴ Das außenpolitische Handeln der EU umfasst auch Handelsbeziehungen, einschließlich Handelsabkommen durch die GD Handel, zuständig für die EU-Handelspolitik mit Ländern außerhalb der EU und handelsbezogene Instrumente. Die GD Handel gehört nicht zu den »traditionellen« außenpolitischen Institutionen der EU, und ihre Instrumente werden im Kontext von Instabilität und Krisen kaum eingesetzt.

¹⁵ EAD, *EU Special Representatives*

¹⁶ Die von der EU verhängten restriktiven Maßnahmen können sich gegen Regierungen von Drittländern oder nichtstaatliche Einrichtungen (zum Beispiel Unternehmen) und Einzelpersonen (wie Terroristen und terroristische Vereinigungen) richten. Die meisten Sanktionsregelungen beinhalten Maßnahmen, die sich gegen Einzelpersonen und Organisationen richten, wie das Einfrieren von Vermögenswerten und Reiseverbote.

¹⁷ EAD, *Mediation support*, siehe auch: [Integrated Approach for Peace and Security Directorate Mediation factsheet](#)

¹⁸ EAD, *EU Election Observation Missions*

¹⁹ Alle Angaben in diesem Abschnitt beziehen sich auf die Zuweisungen für die verschiedenen Instrumente ab Beginn des neuen MFR (2021). Im Jahr 2024 wurden für 2025 Haushaltskürzungen von rund 8 bis 10 Prozent für externe Maßnahmen beschlossen. Siehe: Europäische Kommission. 2024. Haushaltsvoranschlag der Europäischen Kommission für das Haushaltsjahr 2025. https://commission.europa.eu/document/download/7a0420e1-599e-4246-9131-ccb7d505d6d9_en?filename=DB2025-Statement-of-Estimates_1.pdf

²⁰ Europäische Union, *Multiannual financial framework factsheet*

²¹ Bei diesen anderen Instrumenten (oder Fonds) für externe Maßnahmen handelt es sich um das Instrument für Heranführungshilfe (IPA), den Beschluss über den Fonds für die Übersee-Assoziationsbeschluss einschließlich Grönlands (DOAG) und das Instrument für Zusammenarbeit im Bereich der nuklearen Sicherheit (INSC).

Das **NDICI-GE** fasst mehrere frühere Instrumente der Außenfinanzierung zusammen. Das mit insgesamt 79,5 Milliarden Euro ausgestattete Instrument umfasst zwei so genannte »programmierbare« Säulen für die Finanzierung von geplanten geografischen und thematischen Maßnahmen, eine »nicht programmierbare« Krisenreaktionssäule (*Rapid Response Pillar, RPP*) für nicht vorhergesehene Maßnahmen und ein *Flexibilitätspolster für neue Herausforderungen und Prioritäten* (»Cushion«).

Im Rahmen der geografisch-regionalen Säule (Umfang rund 60 Milliarden Euro) werden Kooperationsprogramme entwickelt, die auch Mittel für die zivile Sicherheit bereitstellen wie beispielsweise zur Unterstützung der Reform des Sicherheitssektors in einem bestimmten Land. Mit der thematischen Säule (Umfang rund 6,4 Mrd. Euro) kann das NDICI-GE Aktivitäten zur Förderung von Frieden, Stabilität und Good Governance in einem Land oder einer Region finanzieren. Das thematische Programm »Frieden, Stabilität und Konfliktprävention«, das auch transregionale Bedrohungen und Herausforderungen mit einschließt, wurde mit 908 Millionen Euro für langfristige Unterstützungsmaßnahmen ausgestattet, während die thematischen Programme »Menschenrechte und Demokratie« und »Organisationen der Zivilgesellschaft« mit jeweils 1,362 Milliarden Euro ausgestattet wurden. Für die Formulierung und Durchführung der Maßnahmen im Rahmen des thematischen Programms »Frieden, Stabilität und Konfliktprävention« ist der Dienst für Außenpolitische Instrumente (FPI) zuständig.²²

Für das »nicht programmierbare RPP« wurden rund 3,2 Milliarden Euro bereitgestellt. Der Großteil dieser Mittel wird zum einen für die schnelle Reaktion auf dringliche Krisensituationen und Konflikte genutzt (implementiert von FPI) und fließt zum anderen in die Unterstützung von Aktivitäten, die humanitäre sowie entwicklungs- und friedensfördernde Maßnahmen zusammenführen (implementiert von DG INTPA und DG NEAR). Das »Flexibilitätspolster« des NDICI-GE beläuft sich auf rund 9,5 Milliarden Euro und ist als Fonds für unvorhergesehene Ausgaben gedacht.²³ Etwa 80 Prozent wurden in den ersten drei Jahren des MFR ausgegeben, hauptsächlich für Aufwendungen im Zusammenhang mit Covid-19, für die Unterstützung der Ukraine und für die syrische Flüchtlingskrise in der Türkei.²⁴

Der EU-Haushalt für **humanitäre Einsätze und humanitäre Aktivitäten** beläuft sich auf 11,57 Milliarden Euro für den MFR (2021–2027). Zusätzlich zum Anfangshaushalt kann eine EU-Reserve für Solidaritäts- und Soforthilfen in

Anspruch genommen werden, um auf unvorhergesehene Ereignisse und größere Krisen zu reagieren und ziviles Krisenmanagement und humanitäre Schutzoperationen insbesondere in Nicht-EU-Ländern zu finanzieren. Darüber hinaus können im Laufe des Jahres nicht abgerufene Mittel aus anderen EU-Förderprogrammen auf die humanitäre Hilfe übertragen werden.

Aus dem **Haushalt der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU** in Höhe von 2,68 Milliarden Euro wird eine Vielzahl von Aktivitäten zur Förderung des internationalen Friedens, der Sicherheit und der Stabilität finanziert. Er stellt Mittel bereit für zivile GSVP-Missionen, Nichtverbreitung und Rüstungskontrolle, EU-Sonderbeauftragte und etliche kleinere Aktivitäten wie das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg.

Die **Europäische Friedensfazilität (EPF)** wurde 2021 eingerichtet und ist ein Fonds in Höhe von 17 Milliarden Euro, der außerhalb des EU-Haushalts (»off-budget«) für einen Zeitraum von sieben Jahren (2021–2027) finanziert wird.²⁵ Mit seinem einheitlichen Mechanismus werden tödliche und nicht-tödliche militärische Ausrüstung sowie Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen der GASP finanziert, die von den EU-Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Die EPF wird durch direkte Beiträge der EU-Mitgliedstaaten finanziert, die sich nach ihrem *Bruttonationaleinkommen (BNE)* richten. Im März 2024 beschloss der Rat die Einrichtung eines zweckgebundenen *Ukraine-Hilfsfonds (UAF)* mit einem Volumen von 5 Milliarden Euro, der in den insgesamt 17 Milliarden Euro enthalten ist. Für den Zeitraum 2025–2027 sind weitere 5 Milliarden Euro pro Jahr für den UAF vorgesehen, über die jedoch jährlich neu entschieden werden muss.²⁶ Bisher wurden mehr als 80 Prozent der EPF für die Ukraine ausgegeben. Der oben genannte Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI) zeichnet für die finanzielle Verwaltung der Maßnahmen im Rahmen der EPF verantwortlich. Für die politische Aufsicht sowie für die Planung und Gestaltung der Unterstützung ist der EAD zuständig.²⁷

4.3 MILITÄRISCHE INSTRUMENTE

Die EU führt auch eine Reihe von friedensunterstützenden Operationen durch: die oben erwähnten **militärischen und zivilen GSVP-Missionen**. Derzeit gibt es 24 Missionen und Operationen, darunter 13 zivile, 10 militärische und eine zivil-militärische.²⁸ Ihre Aufgaben reichen von Konfliktverhütung und Friedenssicherung, Krisenmanagement und gemeinsamen Abrüstungsmaßnahmen, über militärische Beratung

²² Insbesondere das thematische Programm für Frieden, Stabilität und Konfliktprävention https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-europe-peace-stability-and-conflict-prevention-thematic-programme-2021-2027_en

²³ Für die Zuweisung und Verwaltung dieser Mittel ist die Europäische Kommission verantwortlich – in erster Linie die Generaldirektion für internationale Zusammenarbeit und humanitäre Hilfe (GD INTPA) und andere zuständige Generaldirektionen.

²⁴ Europäische Kommission, *Evaluation of the European Union's External Financing Instruments (2014–2020 and 2021–2027)*, 2024

²⁵ Hauck, V., *The latest on the European Peace Facility and what's in it for the African Union*, September 2020

²⁶ Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPSR) Research Service, *European Peace Facility: Continued EU military assistance to Ukraine*, 21 February 2024

²⁷ Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (EPSR), *European Peace Facility: Continued EU military assistance to Ukraine*, 21 February 2024

²⁸ Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) *Missions and Operations EU Fact Sheet*

und Unterstützung bis hin zu humanitären Aktivitäten sowie Rettungs- und Stabilisierungsmaßnahmen nach Konflikten.²⁹

Der **GSVP-Haushalt** für Missionen und Operationen wird aus verschiedenen Quellen finanziert. Ausgaben für *militärische GSVP-Missionen* können nicht aus dem EU-Haushalt bestritten werden. Aus diesem Grund wurde 2004 der »Athena-Mechanismus« entwickelt, um die Finanzierung gemeinsamer Kosten im Rahmen von EU-Militäreinsätzen zu regeln, die keinem einzelnen EU-Mitgliedstaat zugerechnet werden können.³⁰ Die Beiträge zu diesem Mechanismus werden nach einer Kostenteilungsformel auf Basis des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU-Mitgliedstaaten berechnet.³¹ Inzwischen ist der »Athena-Mechanismus« als Verfahren zur Festlegung der freiwilligen Beiträge der EU-Mitgliedstaaten³² in die Europäische Friedensfazilität integriert. Die Durchführung des Mechanismus fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Zivile GSVP-Missionen werden aus dem GASP-Haushalt und von den EU-Mitgliedstaaten bestritten.

Beitragsvereinbarungen: Jeder EU-Mitgliedstaat, der an einer militärischen und zivilen GSVP-Mission teilnimmt, stellt seine eigenen Truppen und Ausrüstung bereit und finanziert sie. Darüber hinaus trägt er auch die sonstigen operativen Kosten. In vielen Fällen unterstützen EU-Mitgliedstaaten zivile GSVP-Missionen mit entsandtem Personal, das kurzfristig Know-how bereitstellt (zum Beispiel Polizeibeamte oder Expertinnen und Experten für Genderfragen).³³ Darüber hinaus kann das Gastland einer Militärmission logistische Unterstützung und andere Ressourcen zur Verfügung stellen. Auch Nicht-EU-Länder, internationale Organisationen oder andere Partner können Geld- oder Sachleistungen erbringen. Zusätzliche Mittel können aus spezifischen Zuschüssen, internationalen Fonds oder anderen Finanzinstrumenten aufgebracht werden, die den Zielen der Mission entsprechen und darauf ausgelegt sind, ihre Einsatzfähigkeit zu verbessern.

Neben den Operationen und Missionen selbst sind in mehreren EU-Delegationen auch Militärberater der EU tätig, die von den EU-Mitgliedstaaten entsandt werden.

5 WIE ENTSCHEIDUNGEN GETROFFEN UND UMGESETZT WERDEN

Der Einsatz der oben beschriebenen Instrumente ist das Ergebnis eines komplexen Entscheidungsprozesses. Je nach Finanzierungsart können verschiedene institutionelle Akteure – darunter auch Akteure in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten – beteiligt sein.

Theoretisch gibt es für die Nutzung jedes dieser EU-Instrumente **eigene Entscheidungsverfahren**. In der Praxis werden diese **Prozesse jedoch dadurch beeinflusst, wie viel Beachtung oder politisches Gewicht** die EU-Institutionen und Akteure innerhalb der EU, insbesondere die EU-Mitgliedstaaten, ihnen beimessen. Nach Maßgabe verschiedener Faktoren wie zum Beispiel den nationalen Interessen eines EU-Mitgliedstaats, der Dringlichkeit, dem Ausmaß der Krise usw., können unterschiedliche Akteure auf verschiedenen Ebenen innerhalb der EU-Institutionen, aber auch innerhalb der Mitgliedstaaten federführend EU-Maßnahmen vorschlagen. Inwieweit ein EU-Mitgliedstaat einbezogen wird, hängt vom politischen Gewicht oder der Aufmerksamkeit ab, die das Land einer bestimmten Thematik entgegenbringt. Sind sich die EU-Mitgliedstaaten oder die Europäische Kommission nicht einig, kann dies dazu führen, dass Entscheidungen sich verzögern oder keine angemessenen Maßnahmen ergriffen werden.

Ein wichtiger Aspekt ist in diesem Zusammenhang die **Koordinierung interner und externer Akteure, wenn es um Entscheidungen** über den Einsatz von EU-Instrumenten geht. In vielen Fällen werden solche Entscheidungen einseitig von der EU getroffen (idealerweise in Zusammenarbeit mit den EU-Mitgliedstaaten). In einigen Fällen wird die Entscheidung, bestimmte Instrumente einzusetzen, im Austausch mit relevanten Nicht-EU-Partnern getroffen (zum Beispiel mit den UN-Institutionen oder wichtigen Partnern wie den Vereinigten Staaten und anderen westlichen militärischen Akteuren, aber auch mit internationalen Finanzinstitutionen wie dem IWF und der Weltbank sowie mit kontinentalen und regionalen Organisationen wie der Afrikanischen Union und den regionalen Wirtschaftsgemeinschaften in Afrika). Entscheidungen über den Einsatz von Instrumenten werden im Austausch mit den Partnerländern, die die Unterstützung erhalten oder von solchen Entscheidungen betroffen sind, im gegenseitigen Dialog getroffen.

Entscheidungen über **Aktivitäten, die aus Mitteln des NDICI-GE finanziert werden und dazu dienen, Instabilität, Krisen und Konflikte** entgegenzuwirken, werden meist in einem intensiven Abstimmungsprozess zwischen dem EAD, den EU-Delegationen, der GD INTPA oder der GD NEAR (je nach Einsatzland oder -region) und dem FPI getroffen sowie auch in Absprache mit der GD ECHO, die auf der Grundlage humanitärer Grundsätze über ihre Beteiligung entscheiden kann. Verschiedene strategische unabhängige

²⁹ Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) *Missions and Operations EU Fact Sheet*

³⁰ Europäische Union – EUR-Lex: *The mechanism for financing military operations (Athena)*

³¹ Deneckere, M., *The uncharted path towards a European Peace Facility*, 2019

³² EU-Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, sich an dem Mechanismus zu beteiligen. Nicht-EU-Länder können dem Mechanismus ebenfalls beitreten, haben jedoch kein Stimmrecht bei der Entscheidungsfindung.

³³ Salzinger, M. & Desmidt, S., *Gender equality in EU external action: The gender action plan and the women, peace and security agenda*, 2023

Evaluierungen der EU^{34 35} kamen zu dem Ergebnis, dass EU-Delegationen unter Umständen vor der Herausforderung stehen, dass die Zentrale keine klare politische Richtung vorgibt, wie zu bestimmten Zeitpunkten politisch vorgegangen werden soll. Dazu trägt auch die Fragmentierung der EU-Außenpolitik bei, in der der EAD lediglich eine koordinierende Rolle gegenüber den EU-Mitgliedstaaten einnimmt. Wenn es zu einem politisch relevanten Thema keine gemeinsame Vereinbarung zwischen den EU-Mitgliedstaaten gibt, hat der EAD kein Mandat, im Namen der gesamten EU eine Entscheidung zu treffen.

Geplante Maßnahmen: Die Unterstützung von Partnerländern oder -regionen beginnt mit der »**Programmplanung**«. So wird im EU-Jargon der Prozess bezeichnet, in dem die EU ihre mittel- und langfristigen Prioritäten für die internationale Zusammenarbeit festlegt. Dies ist in erster Linie für das NDICI-GE relevant, das die geografischen und thematischen Programme und Budgets abdeckt – auch im Rahmen des aktuellen MFR 2021–2027. Die Programmplanung im Rahmen des NDICI-GE begann im November 2020 und wurde im Dezember 2021 mit der Annahme von länder- und regionenbezogenen, ERASMUS+- und thematischen Mehrjahresrichtprogrammen (MIP) für die Jahre 2021 bis 2023 abgeschlossen. 2024 fand eine neue Programmplanungsrunde für die verbleibende Laufzeit des MFR statt. Hauptakteure sind die Generaldirektionen INTPA und NEAR, wobei auch der EAD sowie manchmal FPI und die Mitgliedstaaten beteiligt sind.

Nicht geplante Maßnahmen: Im Rahmen des RRP ist das Entscheidungsverfahren deutlich kürzer, beruht aber auf einem intensiven internen Koordinierungsprozess. Bei Entscheidungen über Notfallmaßnahmen im Rahmen des RRP muss die Kommission lediglich das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) über die Mittelverwendung aus dem Krisenreaktionshaushalt informieren. Entscheidungen über das »Flexibilitätspolster« werden ebenfalls zeitnah getroffen und fallen in die Zuständigkeit der Kommission. Die Mittelzuweisungen für *humanitäre Hilfe* erfolgen jeweils für ein Jahr. Die Entscheidung über die Bereitstellung von Mitteln für humanitäre Hilfsprojekte trifft die Generaldirektion ECHO.

Entscheidungen über die Einrichtung und **Finanzierung ziviler GSVP-Missionen**, einschließlich EUSB, werden ebenfalls zügig getroffen und resultieren aus einem intensiven Austausch zwischen den EU-Mitgliedstaaten, dem EAD und der Kommission. Für die **Europäische Friedensfazilität (EFF)** ist der EAD mit der Ermittlung des Bedarfs und der zu leistenden Unterstützung betraut. Er handelt nach den allgemeinen Vorgaben des Rates und informiert das PSK über die Verwendung der Haushaltsmittel.

6 LÄNDERBEISPIEL: ANWENDUNG VON EU-INSTRUMENTEN IN SOMALIA

Die EU unterstützt Somalia mit einer Reihe politischer, finanzieller und militärischer Instrumente. Auf *politischer Ebene* ist die EU seit 2017 mit einer Delegation im Land vertreten. Die Kooperationsabteilung der EU-Delegation ist weiterhin Teil der regionalen Delegation in Nairobi. Seit 2012 wirkt ein EU-Sonderbeauftragter für das Horn von Afrika am vielfältigen Engagement der EU in der Region einschließlich Somalia auf politischer Ebene mit.³⁶

Im Rahmen der *internationalen Zusammenarbeit* finanziert die EU über das NDICI-GE Maßnahmen in den Bereichen Regierungsführung, Wirtschaftsförderung und Resilienz, die von der Kooperationsabteilung der EU-Delegation und dem FPI durchgeführt werden.³⁷ Die EU leistet auch humanitäre Hilfe für Somalia, deren Durchführung ECHO obliegt. Die Kooperationsabteilung der EU, die Regionalbüros des FPI und ECHO haben ihren Sitz alle in demselben Gebäude in Nairobi. Die EU führt außerdem drei *GSVP-Missionen* in oder um Somalia durch. Die EU-Militärausbildungsmission in Somalia (EUTM) wurde 2010 auf den Weg gebracht, um die somalischen föderalen Verteidigungsinstitutionen zu festigen. Die zivile GSVP-Mission EUCAP Somalia nahm 2012 ihre Arbeit auf und soll die Entwicklung der somalischen Seesicherheit und den Ausbau der Polizeikapazitäten unterstützen. Die zweite militärische GSVP-Mission, Operation Atalanta, läuft seit 2008 und zielt auf die Bekämpfung der Piraterie vor dem Horn von Afrika.

Die Gesamtkoordinierung des Engagements der EU in Somalia liegt in den Händen des EU-Delegationsleiters (HoD) mit Sitz in Mogadischu. Der HoD leitet auch die *Koordination der EU-Aktivitäten mit den Mitgliedstaaten und anderen EU-Institutionen*, einschließlich der *Team-Europa-Initiativen* (TEI). So hat zum Beispiel bei der Initiative »Green Deal Somalia« die EU die Federführung, zusammen mit mehreren EU-Mitgliedstaaten³⁸, der Europäischen Investitionsbank und der KfW-Entwicklungsbank.³⁹

7 MASSNAHMENANALYSE

Seit über zwei Jahrzehnten erhebt die EU den Anspruch, im Umgang mit Krisen und Instabilität einen besonderen umfassenden oder integrierten Ansatz zu verfolgen, der ihre verschiedenen Instrumente zusammenführt. Aus externen Evaluierungen geht hervor, dass die EU ihre Ziele eher erreicht, wenn sie in der Lage ist, umfassend oder integriert zu handeln. Den meisten Analysen kommen jedoch zu dem Be-

³⁶ EAD, EU-Sonderbeauftragte: *EUSR for the Horn of Africa Annette Weber*

³⁷ Somalia 2021–2017 Mehrjahresrichtprogramm (MIP) https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/44bcd681-0141-4b0a-b63c-1e5b4674f805_en

³⁸ Dänemark, Deutschland, Niederlande und Schweden.

³⁹ Capacity4Dev, Tracker für Team-Europa-Initiativen: *Somalia Green Deal*

³⁴ Europäische Kommission, *Strategic Evaluation Reports*

³⁵ EAD, EU Special Representatives: *EUSR for the Horn of Africa Annette Weber*

fund, dass sowohl politische als auch bürokratische Faktoren sowie die Komplexität des Systems oft eine eher kleinteilige Vorgehensweise der EU bewirken. Die Annahme, ein einzelnes EU-Instrument allein bewirke maßgebliche Veränderungen, sollte mit Vorsicht betrachtet werden. Die oben beschriebenen EU-Prozesse bieten lediglich einen Überblick, da die Details in ihrer ganzen Komplexität den Rahmen dieses Textes sprengen würden.

ÜBER DIE AUTOREN

Volker Hauck ist Senior Policy Analyst beim European Centre for Development Policy Management (ECDPM) und arbeitet überwiegend zu fragilen und konfliktbetroffenen Kontexten.

Sophie Desmidt ist stellvertretende Direktorin des ECDPM und leitet das Cluster Peaceful Societies and Accountable Governance.

Globale und Europäische Politik

Das Referat Globale und Europäische Politik bietet – in Deutschland, in Brüssel sowie an den UN-Standorten Genf und New York – Beratung für politische Entscheidungsträger* innen, Gewerkschaften sowie zivilgesellschaftliche Organisationen in zentralen Themen der europäischen und internationalen Politik an. Wir identifizieren Transformationsfelder, formulieren konkrete Alternativen und unterstützen unsere Partner darin, Bündnisse für deren Umsetzung zu schmieden. Dabei denken wir nationale sowie europäische und internationale Politik zusammen. Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung und ihr weitgehender politischer Veränderungsanspruch auf eine sozial-ökologische Transformation bietet uns dafür einen klaren Orientierungsrahmen.

Verantwortlicher Koordinator der Publikation, Peer Teschendorf, peer.teschendorf@fes.de

IMPRESSUM

Herausgeberin:

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Deutschland

E-Mail: info@fes.de

Herausgebende Abteilung:
Abteilung für Internationale Zusammenarbeit |
Referat Globale und Europäische Politik
<https://www.fes.de/referat-globale-und-europaeische-politik>

Verantwortlich: Peer Teschendorf / Friedens- und Sicherheitspolitik
peer.teschendorf@fes.de

Kontakt/Bestellungen:
Christiane.Heun@fes.de

Übersetzung: Christine Hardung

Design: Petra Strauch

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-707-8

© 2025

